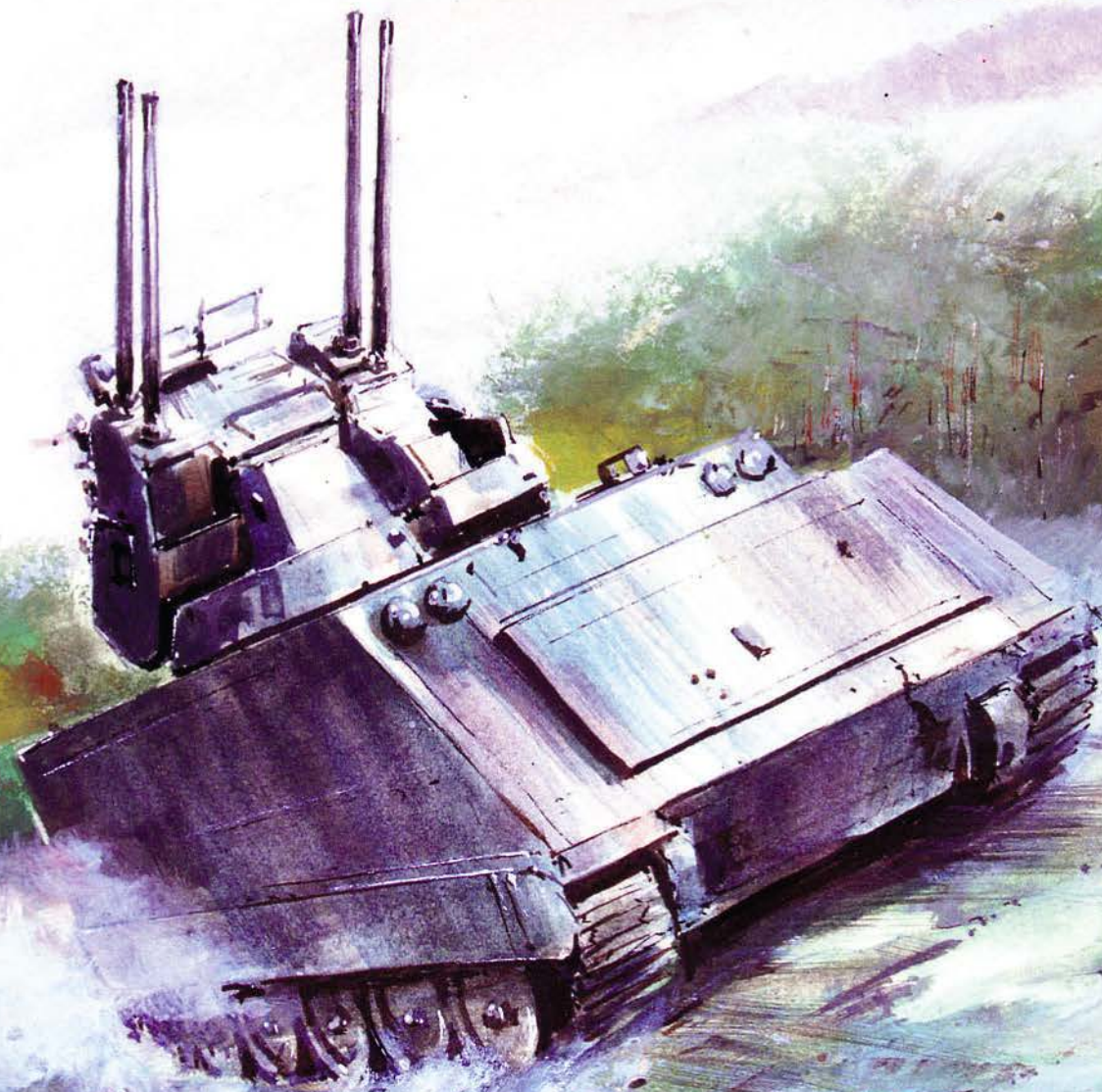


CARLO JEAN

L'ECONOMIA DELLA DIFESA



/// RIVISTA MILITARE

Stilista

Quaderno n. 1/1988 della

 **RIVISTA MILITARE**

PERIODICO DELL'ESERCITO FONDATA NEL 1856

Roma - Via di San Marco, 8

Direttore Responsabile: **Pier Giorgio Franzosi**

Stabilimento Grafico Militare - Gaeta

CARLO JEAN

L'ECONOMIA DELLA DIFESA

RIVISTA MILITARE

INDICE

PRESENTAZIONE	Pag. V
NOTA INTRODUTTIVA	» VII
STATUS ECONOMICO DELLE SPESE MILITARI	» 1
LE SPESE MILITARI E L'ECONOMIA	» 7
— Teorie sull'impatto economico delle spese militari	» 9
— Le ricadute economiche delle spese militari	» 10
LE PRINCIPALI PROBLEMATICHE DELLA PIANIFICAZIONE MILITARE E DELLA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA DELLA DIFESA	» 13
— Generalità sulla pianificazione	» 15
— L'entità della spesa militare	» 17
— I principali fattori che incidono sulla pianificazione militare e sulla programmazione fi- nanziaria della Difesa	» 18
— Inflazione militare e deflatori di spesa	» 22
LA PIANIFICAZIONE E LA PROGRAMMAZIONE DELLA DIFESA IN ITALIA	» 25
— La pianificazione e la programmazione in Italia	» 27
— La pianificazione NATO	» 32
— Considerazioni conclusive	» 33
LA CLASSIFICAZIONE DELLE SPESE PER LA DIFESA	» 35
I BILANCI DELLA DIFESA IN ITALIA E LA POLITICA DI SPESA DEL MINISTERO DELLA DIFESA	» 43
— Congruità dei bilanci della Difesa	» 45
— Indicatori della spesa militare	» 48
— Le spese di investimento della Difesa	» 51
— La politica di spesa del Ministero della Difesa e la ripartizione dei fondi fra i vari settori	» 55
— La gestione del bilancio della Difesa	» 58
I VINCOLI ECONOMICI E DI BILANCIO DELLA DIFESA ITALIANA. UNA PRO- SPETTIVA ALL'INIZIO DEL 1987	» 61
— Apporto militare italiano alla difesa collettiva della Alleanza	» 63
— Le prospettive dell'economia italiana	» 64
— La pianificazione e la politica di spesa del Ministero della Difesa	» 66
— Condizionamenti che i vincoli di bilancio pongono al nuovo modello di Difesa	» 69

PRESENTAZIONE

L'opzione zero ha reso improcrastinabile il rafforzamento delle difese convenzionali di tutti i paesi europei. In Italia lo sforzo da fare è ancora maggiore. La cronica sottocapitalizzazione delle Forze Armate italiane ha provocato l'accumulazione progressiva di gravi carenze, che si sommano alle nuove esigenze.

E' prevedibile che il Governo chieda al Parlamento un cospicuo aumento dei fondi destinati alle Forze Armate a partire dall'Esercizio Finanziario 1988. I responsabili politici e militari della Difesa hanno, anche più volte, sottolineato all'opinione pubblica che sta emergendo con sempre maggiore imperiosità la necessità di una legge di finanziamento straordinario, riguardante il settore dell'investimento delle tre Forze Armate. Su tale progetto si sta realizzando una notevole convergenza di tutte le forze politiche. Ciò costituisce prova di come esista una diffusa consapevolezza delle realtà e delle prospettive della sicurezza e della difesa nazionali.

I problemi che si pongono non sono solo di natura strategica, operativa e tecnica. Sono anche di natura economica. Le spese militari hanno sempre un impatto sull'economia nazionale. Esso non può essere determinato a priori, ma solo in riferimento alle caratteristiche strutturali del sistema economico e al momento congiunturale in cui vengono effettuati investimenti in determinati settori. Solo per il piano quadriennale di finanziamenti straordinari delle Forze Armate 1950-1953 fu fatta un'analisi approfondita, da parte di un comitato misto italo-americano, delle conseguenze di tale piano nell'economia italiana, tenuto conto dell'integrazione che esso ebbe con aiuti americani in conto sia ERP/ECA sia MDAP. Successivamente l'economia "militare" non ebbe grossi sviluppi in Italia, a differenza di quanto capitò negli altri paesi. Solo nella seconda parte negli anni sessanta fiorirono studi ed iniziative, coinvolgendo anche taluni dei migliori economisti italiani. Ma la cosa fu lasciata cadere. Eppure la valutazione dell'impatto dei finanziamenti straordinari sia sull'efficienza delle Forze Armate sia sull'economia in generale dovrebbe costituire uno degli elementi fondamentali delle decisioni che dovranno essere assunte in sede politica sui finanziamenti stessi.

*Questo studio che la **Rivista Militare** propone vuole costituire un primo approccio al problema, mettendo in rilievo possibilità, problematiche e limitazioni di una valutazione economica delle spese e della pianificazione militare, sia all'interno della difesa sia sull'economia nazionale.*

Sotto il profilo interno, cioè sotto quello del "defence management", i problemi dell'analisi qualitativa e quantitativa delle attività economico-militari non differiscono sostanzialmente da quelli dell'economia generale. Per l'imprenditore non è possibile risolvere contemporaneamente il problema dell'ottima dimensione dell'impresa, per produrre ad un costo minimo, e della dimensione dell'offerta, per massimizzare i profitti. Per la Difesa esiste il medesimo ordine di problemi: non è possibile minimizzare il costo della difesa e massimizzarne l'efficacia. Tali difficoltà sono del resto comprensibili, considerando che i problemi in questione hanno due incognite ed una sola equazione. Pertanto, la loro soluzione rimane indeterminata e richiede il ricorso a semplificazioni e ad ipotesi. Particolarmente fruttuosa è l'analisi marginalistica sia dei costi che dell'efficienza/efficacia.

Dal punto di vista esterno, è possibile effettuare un controllo, in sede macroeconomica, degli effetti della spesa militare sull'economia con l'utilizzazione di tabelle delle interdipendenze settoriali o matrici di "input - output" (o di Leontieff). Il problema ha natura del tutto analoga a quelli che si presentano per altre categorie della spesa pubblica (sanità, istruzione, giustizia, ecc.). Tali analisi sono utilizzate in altri paesi non solo per dare una spiegazione "ex-post" di determinati eventi economici provocati dalle spese militari, ma anche come "modelli di previsione", da utilizzare in sede di elaborazione dei programmi pluriennali della difesa.

Anche se le ricadute economiche delle spese militari hanno una natura tutto sommato accessoria rispetto alle loro finalità di garantire l'efficienza del servizio pubblico della difesa, esse esistono e vanno pertanto considerate. Anche con la ridotta disponibilità di dati statistici affidabili e sufficientemente disaggregati, uno studio dovrebbe essere fatto e potrebbe fornire utili indicazioni. Solo così la messa a punto della pianificazione degli interventi straordinari per la difesa potrà tener conto non solo dell'ottimo militare ma anche dell'ottimo economico ed il legislatore potrà rendersi conto di come i finanziamenti straordinari per le Forze Armate agiscono sull'economia (eventualmente considerando alternative di pianificazione da inserire nella programmazione economica nazionale).

Pur con il suo carattere di nota introduttiva, questo volume presenta il vantaggio di affrontare globalmente le varie componenti del problema, mettendone in luce le correlazioni, nonché di analizzare anche gli ultimi bilanci della difesa e il contenuto delle note aggiuntive elaborate a partire dall'esercizio finanziario 1985, mettendo tra l'altro in rilievo che l'esigenza di un cospicuo finanziamento straordinario emergeva già chiaramente negli anni passati.

Rivista Militare

L'economia della Difesa

NOTA INTRODUTTIVA

NOTA INTRODUTTIVA

Era opinione corrente nel passato che le attività specifiche di uno Stato Maggiore fossero quelle operative, concernenti l'impiego delle forze in operazioni. Altrettanto importanti sono però sempre state le attività per la *produzione* dello strumento militare, cioè quelle relative alla preparazione delle forze e dei mezzi bellici. Senza Gribauval, che modificò radicalmente l'artiglieria francese, e senza Carnot, instancabile organizzatore degli eserciti della Repubblica francese che introdusse l'ordinamento divisionario, non sarebbero state possibili le vittorie napoleoniche.

Tra l'impiego delle forze — cioè fra la politica militare, la dottrina strategica, le tattiche e le tecniche di impiego, la logistica operativa, l'economia di guerra, la mobilitazione della nazione per la guerra, ecc. — e la loro preparazione — dimensioni dello strumento militare, pianificazione, programmazione tecnico-finanziaria, reclutamento, ordinamento delle unità, basi e infrastrutture, industrie degli armamenti, economia militare o *defence management* — esistono delle correlazioni, delle analogie e delle interazioni. Le dimensioni e l'organizzazione dello strumento militare sono condizionate dalle esigenze strategico-operative. Nel contempo però gli obiettivi e gli impegni devono essere commisurati dall'entità delle risorse disponibili. Tra i due aspetti deve esistere coerenza e congruità. Il *fine* determina i mezzi. Al tempo stesso, ne è però condizionato.

La Difesa inoltre non può essere considerata indipendentemente dal resto della comunità nazionale. Sotto il profilo politico, istituzionale e sociale ne costituisce una componente, in interazione continua con le altre. Sotto il profilo finanziario, economico e industriale la Difesa presenta caratteristiche peculiari che sono specifiche di ogni paese e di ogni epoca storica. Il sistema economico della Difesa può essere considerato un complesso con due poli: il bilancio e l'industria degli armamenti (1). Il bilancio collega la Difesa con l'economia pubblica; l'industria degli armamenti con l'economia industriale.

L'evidenza storica dimostra che l'entità delle spese della Difesa e la politica industriale militare sono alquanto indipendenti dalla congiuntura economica nazionale ed internazionale. Lo sono innanzitutto per la natura propria delle finalità che si propone di raggiun-

gere il servizio pubblico della Difesa. Lo sono inoltre per le strutture del *mercato* militare e per i lunghi tempi necessari per la ricerca, sviluppo e produzione dei sistemi d'arma, che provocano rilevanti isteresi sia nella attivazione della spesa sia fra spesa e suoi effetti, cioè le capacità operative che la spesa produce. Tale apparente indipendenza dal ciclo economico non deve fare però sottovalutare i collegamenti molto stretti esistenti fra Difesa ed economia, nonché i riflessi diversificati che le spese militari hanno nel settore della politica economico-finanziaria e di quella industriale, con speciale riferimento alle dimensioni delle spese militari e alle ricadute tecnologiche delle ricerche e sviluppi militari sulle produzioni civili. La scienza economica ha spesso affrontato il problema delle spese militari, nel suo duplice aspetto dell'economia delle spese militari in tempo di pace e dell'economia di guerra (2). In Italia, ciò è avvenuto specie per quanto riguarda l'economia militare di pace con notevole discontinuità per diversi motivi. I principali sembrano essere stati nel secondo dopoguerra: il disinteresse della cultura nazionale per i problemi militari; la resistenza della struttura militare a fornire i dati necessari e a subire i controlli ed i condizionamenti direttamente o indirettamente conseguenti; una certa reticenza degli economisti ad approfondire i problemi dell'economia militare, che segue spesso norme differenti da quelle della razionalità economica. Le conseguenze sono state indubbiamente negative. Da un lato, il mancato inserimento del servizio Difesa nella programmazione economica e industriale nazionale ha inciso sulla razionalità della ripartizione delle risorse, raggiungibile solo con una globalità di azione nel complesso della macrostruttura dello Stato. D'altro canto, la mancanza di continuità dei finanziamenti ha inciso negativamente sulla coerenza della programmazione militare, traducendola spesso in attività episodiche e frammentarie; costituendo un alibi per la non introduzione nell'ambito della Difesa di metodologie per l'ottimizzazione della spesa; riducendo la quantità e la qualità di informazioni disponibili al Parlamento e allo stesso Governo per l'indirizzo della spesa, per la determinazione delle sue dimensioni e per il controllo della sua efficacia. Taluni miglioramenti sono peraltro avvenuti negli ultimissimi anni (3) altri sono stati preannunciati.

Gli interrogativi principali a cui deve rispondere l'economia militare sono quattro:

(1) C. Schmidt: *L'économie de la défense en France*, Revue d'Economie Politique, n. 6/1980, pp. 755-771.

(2) Vedasi in proposito N. Bellini e P. Bianchi: *La teoria Economica della guerra* in C. Jean (cur): *La guerra nel pensiero*

politico in corso di pubblicazione presso F. Angeli.

(3) Note aggiuntive ai bilanci 1985 e 1986, Libro Bianco 1985, Relazione 1986 della Commissione Tecnica sulla Spesa Pubblica, ecc..

- che cosa è la Difesa dal punto di vista economico e quale è lo statuto teorico delle spese militari?
- quanto spendere per la Difesa?
- come impiegare i finanziamenti destinati alla Difesa?
- quali sono le conseguenze delle spese militari sulla economia?

Il primo interrogativo implica l'esame della natura della Difesa sotto il profilo economico e la conseguente collocazione delle spese militari fra le spese statali. In altre parole, concerne lo status economico delle spese militari (4). Il problema non è solo teorico. Infatti, una corretta risposta a tale quesito può costituire premessa per l'inserimento della programmazione militare e dei bilanci della Difesa nel più ampio quadro della programmazione economica nazionale. L'argomento fu dibattuto con una certa ampiezza in Italia fra la fine degli anni sessanta e l'inizio degli anni settanta, fra coloro che sostenevano che la Difesa dovesse venire considerata una pubblica funzione e coloro che ne sostenevano la natura di pubblico servizio (5). E' evidente che la Difesa sotto il profilo economico-finanziario debba essere considerata un servizio pubblico.

Taluni studiosi parlano di un *bene Difesa*, inteso come prodotto del servizio pubblico della Difesa. Il problema fu affrontato anche recentemente, in particolare in occasione della discussione del bilancio 1982, allorquando fu dibattuto il problema se fosse logico considerare una parte delle spese militari (quasi tutte considerate nella contabilità nazionale come spese correnti, in quanto consumo finale della pubblica amministrazione) come concorrenti alla formazione lorda di capitale e quindi come investimento idoneo ad accrescere il patrimonio fisso sociale e la capacità di soddisfare fabbisogni nel futuro (6). Gli attuali orientamenti sia degli esperti che dell'Amministrazione e del Parlamento tendono a differenziare le spese di ricerca e sviluppo e di

ammodernamento da quelle di funzionamento, privilegiando le prime, in riferimento non solo alle loro incidenze sull'efficienza del servizio pubblico, ma anche alle loro positive ricadute sull'economia nazionale, che conferirebbero compatibilità economica ad un più elevato livello di spesa militare.

Il secondo interrogativo — quanti fondi dedicare alla Difesa — esula in gran parte dal campo economico. Investe quello politico, riguardando i fini e gli obiettivi della Difesa. Il problema della cosiddetta compatibilità economica delle spese militari è generalmente posto in termini più retorici che logici. Non significa cioè nulla. I livelli di spesa militari non dovrebbero dipendere tanto da considerazioni economiche, quanto dalla situazione politico-strategica, dalle percezioni di minacce e probabilità di conflitti, dal grado di consenso e di legittimità dello Stato e delle istituzioni militari. Di fatto, il livello di spesa militare, secondo l'esperienza storica di questo secondo dopoguerra, sembra essere indipendente sia dal ciclo economico sia anche dall'evoluzione della situazione politico-strategica internazionale. E' un punto che meriterebbe un approfondimento e che è collegato sostanzialmente con l'impossibilità, o quanto meno con l'estrema difficoltà, di collegare livello di spesa, entità delle forze, capacità militari conseguibili e obiettivi politici che tali capacità consentono effettivamente di raggiungere. Un approccio economico per definire il livello di spesa è del tutto indebito e riduttivo, entro determinati limiti beninteso. Un'iperprotezione, i cui costi distruggessero l'economia, sarebbe del tutto folle. Occorrerebbe trovare un punto di equilibrio, cioè un «ottimo» militare ed economico, in funzione di una valutazione marginalista dei costi e dell'attività sociale dei vari servizi pubblici. Ciò è però possibile solo in teoria, nonostante l'opinione discorde di taluni esperti (7).

Il terzo interrogativo riguarda l'economicità nell'utilizzare gli stanziamenti dedicati alla Difesa ai fini del conseguimento degli scopi e finalità del servizio

(4) J. Fontanel e R. Smith: *Analyse économique des dépenses militaires*, *Stratégique*, 3/1985, pp. 73-116.

(5) Il dibattito si svolse soprattutto sulle pagine dell'eccellente rivista *L'Amministrazione della Difesa*, che costituì dal 1968 al 1976 il luogo d'incontro fra economisti civili e militari che si interessavano di problemi della Difesa. Vedasi in particolare G. U. Papi: *Produttività delle spese pubbliche*, *L'Amministrazione della Difesa*, n. 2/1969 pp. 5-18; G. Mayer: *Incidenza delle spese militari italiane e loro riflessi sul sistema economico*, *L'Amministrazione della Difesa*, 2/1969, pp. 19-44; *Servizio Difesa o funzione Difesa*, *L'Amministrazione della Difesa*, n. 1/1975; *Servizio Difesa e funzione Difesa - Alcune precisazioni*, *L'Amministrazione della Difesa*, n. 1/1975; F. Ristori: *Il ruolo delle Forze Armate sulla società d'oggi*, *Rivista Aeronautica*, 5-6/1974; *Servizio Difesa e funzione Difesa: una replica*, *L'Amministrazione della Difesa*, n. 1/1975; A. Pedone: *L'analisi costo-benefici nel settore Difesa*, *L'Industria*, n. 2/1968

pp. 69-89; R. Juso: *Alcune considerazioni sulla pubblica funzione e sul pubblico servizio*, *L'Amministrazione della Difesa*, 1/1975.

(6) Diverso avviso aveva espresso il Ministro del Tesoro «pro tempore». Vedasi in proposito G. C. Graziola: *La politica di spesa del Ministro della Difesa*, *L'Industria*, aprile-giugno 1984.

(7) G. Mayer: *Incidenza delle spese militari italiane e loro riflessi sul sistema economico*, *L'Amministrazione della Difesa* 2/1969 pp. 19-44, menziona fra coloro che pensano di poter definire un equilibrio generale H. P. Ecker: *Analisi del costo-beneficio e suo impiego nelle attività decisionali marginali* in *L'Amministrazione della Difesa* n. 3-4/1968 e fra gli scettici, di cui condivide l'opinione, N. F. Keiser: *Analisi economica politica e fiscale*, Milano 1967 e A. Pedone: *L'analisi costo-benefici nel settore Difesa*, cit..

pubblico. Si tratta di individuare le alternative possibili tenendo conto dei vari condizionamenti esistenti (ad esempio, della partecipazione ad un'Alleanza; dell'adesione al trattato di non proliferazione; del tipo di reclutamento imposto per ragioni politico-ideologiche; ecc., ecc.), di valutarne l'efficacia e i costi di ciascuna e di scegliere quella che ottimizzi, con quel dato livello di risorse, il servizio pubblico della Difesa. In sostanza si tratta di adottare un sistema metodologico basato su un sistema di *input-output*. Esso viene suddiviso generalmente in quattro livelli che raccordano flussi finanziari, forze (effetti fisici delle spese), capacità operative di queste ultime (efficacia strategico-militare) e grado di sicurezza che tali capacità operative consentono (scopo politico, da definire in relazione agli obiettivi nazionali) (8). La rappresentazione della correlazione fra flussi finanziari (razionalità dei mezzi) e conseguimento degli obiettivi ha evidentemente un significato solo orientativo. Infatti, se è già difficile riuscire a rappresentare in maniera completa i legami fra spese e risultati fisici (in termini di forze, mezzi, livelli addestrativi e di prontezza operativa, ecc.), è praticamente impossibile quantificare le capacità operative esprimibili dalle forze prodotte e ancor più determinare che cosa tali capacità significhino in termini politici, cioè quali obiettivi politici consentano di conseguire. L'incertezza e l'aleatorietà, dovute alle reazioni e alle percezioni dell'avversario, caratterizzano ogni valutazione di efficacia delle spese per la Difesa. Occorre inoltre tener conto dei tempi in cui si manifesta l'efficacia di una spesa e di taluni problemi fondamentali che si pongono ai responsabili politico-militari della pianificazione della Difesa. Essi sono connessi, in particolare, con l'eccezionale aumento dei costi unitari dei sistemi di arma, che hanno un *trend* superiore sia all'aumento dei bilanci militari sia a quello della loro produttività unitaria. A questo ultimo riguardo occorre tener presente che l'aumento delle prestazioni di un nuovo mezzo è neutralizzato in parte dall'aumento delle prestazioni del corrispondente mezzo avversario. Il problema del come fronteggiare l'aumento dei costi, evitando il cosiddetto fenomeno del *disarmo strutturale da inflazione*, costituisce il punto centrale di qualsiasi pianificazione della difesa in tempi nostri.

Il quarto interrogativo a cui deve dare risposta

l'economia militare riguarda le conseguenze delle spese militari sull'economia nazionale. Il problema è stato talvolta posto nel passato in termini di effetti sostitutivi della spesa militare, cioè cercando una risposta al quesito: «quali risultati economico-sociali si sarebbero potuti conseguire se i fondi non fossero stati impiegati per la Difesa?» ovvero «da quali settori (investimenti pubblici o privati, economici o sociali, consumi, ecc.) sono stati tratti i finanziamenti destinati alla Difesa?». Il problema di esaminare destinazioni alternative della spesa militare è del tutto teorico, qualora si parta dal presupposto che la Difesa sia un servizio pubblico generale che soddisfa esigenze irrinunciabili della collettività, costituendo una specie di premio di assicurazione contro le aggregazioni esterne (9). D'altro canto sembra che si sia esagerato sull'esaltazione degli effetti moltiplicatori e acceleratori delle spese militari sul reddito e sullo sviluppo tecnologico e industriale (10). La spesa militare deve essere considerata innanzitutto in sé, per il servizio che istituzionalmente produce, non per i suoi effetti sull'economia, che saranno anche importanti, ma che sono accessori rispetto al *quantum* di difesa prodotto. Tuttavia, appare importante valutare quali siano gli effetti delle spese militari, che rientrano in forma varia (stipendi, commesse industriali, spese per la ricerca e sviluppo, ecc.) nel circuito economico nazionale, agendo sui parametri che lo contraddistinguono.

I quattro problemi principali dell'economia militare, soprattutto gli ultimi tre (quanto stanziare per la Difesa, come spenderlo e quali effetti sull'economia hanno le spese per la Difesa) presentano delle correlazioni fra di loro. Le dimensioni dei bilanci della Difesa sono influenzate sia dall'efficacia con cui vengono spesi gli stanziamenti della Difesa sia dalla loro compatibilità con il sistema economico in generale e con la spesa pubblica in particolare. Quest'ultima può consentire aumenti di bilancio, qualora le politiche della spesa militare tendano ad ottimizzare anche le ricadute sulla economia. Gli effetti economici della spesa militare non dipendono infatti solo dal suo ammontare, ma dalle destinazioni dei finanziamenti. Ad esempio, le spese per il personale o quelle per le infrastrutture hanno sull'economia nazionale un impatto del tutto diverso da quelle destinate alla ricerca scientifica o all'acquisto di sistemi d'arma ad alta tecnologia, specie se sia finalizzato anche

(8) D. Smith e R. P. Smith: *The Economics of Militarism*, Pluto Press, Londra, 1983, citato in Fontanel e Smith, cit. nota 4.

(9) F. Cooper: *Defence in Tight Economy - the Management of Defence Expenditures*, paper presentato al 24° Convegno annuale dell'IISS: *Defence and Consensus - the Domestic Aspects of Western Security*, L'Aja, 9-12 settembre 1982.

(10) Institut de Hautes Etudes de Défense Nationale: *Les dépenses militaires et l'économie de la nation*, Stratégique n. 3/1982 pp. 7-42 e n. 4/1982, pp. 53-112; vedasi in proposito anche J. P. Audoux e F. Pichet: *L'impact économique des dépenses militaires: des doctrines aux réalités*, Stratégique 1/1982 pp. 93-194; Fontanel e Smith: *Analyse économique des dépenses militaires*, cit. e Schmidt: *L'économie de la dépense en France*, cit..

all'attivazione di esportazioni di armamenti, come ad esempio avviene sistematicamente in Francia. Questa constatazione dovrebbe indurre ad approfondite ricerche ed analisi sull'economia militare in Italia. Esse rappresentano presupposto indispensabile, o se vogliamo la base culturale, sia per una migliore correlazione fra entità degli stanziamenti — efficacia della Difesa, sia per il miglioramento dell'economicità della spesa militare, sia per l'inserimento della programmazione militare in quella economica e nazionale.

Il secondo *polo*, attraverso cui la Difesa è collegata con l'economia nazionale, è l'industria degli armamenti (11). Tra la Difesa e l'industria degli armamenti non esistono solo rapporti del tipo di quelli esistenti fra committente e fornitore. L'industria degli armamenti costituisce elemento essenziale della Difesa nazionale. D'altro canto essa costituisce componente sempre rilevante qualitativamente e spesso anche quantitativamente dell'industria nazionale. Il settore è controllato completamente dallo Stato. Esso non solo esercita il monopolio della domanda interna, ma anche: regola strettamente il mercato esportativo; determina la politica di sviluppo delle capacità progettuali e produttive, con investimenti diretti, con vincoli a collaborazioni internazionali e con la manovra della domanda; tutela, attraverso la sua azione, interessi estranei alla sfera propriamente economico-industriale, e che riguardano, ad esempio, lo spazio di sovranità e di indipendenza nazionali. Pertanto la politica industriale seguita nell'ambito della Difesa non sempre segue necessariamente il principio di economicità e le regole di razionalità economico-industriale. Un ultimo settore di rilevanza crescente è rappresentato dal controllo delle tecnologie militarmente critiche, che estende l'incidenza di considerazioni relative alla sicurezza sul complesso delle relazioni commerciali concernenti prodotti ad alta tecnologia, con potenziale d'impiego duale, sia militare che civile.

Tre aspetti sembrano aver particolare rilievo. Da un lato, l'internazionalizzazione dell'industria degli armamenti, che costituisce condizione per la sua stessa sopravvivenza nelle medie e piccole potenze. Essa riguarda sia le esportazioni di armamenti, che allargano le dimensioni dei mercati e che sono prevalentemente dirette dai paesi industrializzati verso quelli in via di

sviluppo, sia le collaborazioni internazionali, in ambito europeo ed atlantico. Il grado di internazionalizzazione dell'industria degli armamenti fa sì che lo spazio di mercato non coincida con quello di sovranità. Il punto centrale della politica industriale della Difesa nazionale è ricondurre ad unità i due spazi o, quanto meno, di renderli compatibili. Altri due aspetti di particolare rilevanza riguardano le ricadute tecnologiche (*spinoff* o *spillover*) delle ricerche scientifiche e tecnologiche finanziate dalla Difesa, le politiche di gestione del parco materiali e gli strumenti con cui lo Stato condiziona lo sviluppo delle capacità tecnologiche produttive della industria degli armamenti.

I problemi finanziari ed economici della Difesa verranno in questo volume affrontati in una prima sezione con un breve accenno ai loro aspetti teorici generali e successivamente con un esame più approfondito della pianificazione, programmazione finanziaria e gestione del bilancio in Italia. Infine verrà analizzata la politica di ricerca e sviluppo, di approvvigionamento, di gestione del parco materiali, cioè la politica industriale o la politica logistica, nell'accezione più ampia di questo termine, seguita dalla Difesa.

Si tratta di un'ampia carrellata che ha scopi più descrittivi e problematici, che non propositivi e tanto meno scientifici. E' in sostanza una riflessione di un individuo che si è trovato a dover affrontare i problemi di natura sia programmatica e finanziaria, sia di organizzazione della ricerca e degli approvvigionamenti militari e che nella sua attività non sempre si è sentito sostenuto né da una preparazione teorica adeguata, diffusa nell'ambiente in cui operava, né da approfondimenti scientifici specifici, che potessero dare maggiore respiro e solidità a valutazioni spesso contingenti e frammentarie. E' per questo che il volume contiene più interrogativi che risposte. Se la cosa può consolare, la situazione negli altri paesi non è molto diversa, forse anche perché la natura della materia non si presta ad approcci molto rigorosi, e in definitiva il pragmatismo o la cosiddetta *conversional military wisdom*, validi per quanto lo sono gli uomini che li praticano, fanno decisamente premio su qualsiasi analisi razionale e quantitativa, che rischia di essere indebitamente riduttiva della complessità della realtà.

(11) Vedasi in particolare S. A. Rossi: *Il sistema economico della Difesa* e C. Jean: *La strategia industriale del sistema Difesa*, relazioni introduttive alla 1ª Conferenza Nazionale sul-

l'Industria per la Difesa, Roma 3-4 luglio 1984, documenti ciclostilati diffusi dal Ministero della Difesa.

L'economia della Difesa

STATUS ECONOMICO
DELLE SPESE MILITARI

STATUS ECONOMICO DELLE SPESE MILITARI

Indipendentemente da ogni altra valutazione di ordine politico o giuridico, sotto il profilo economico la Difesa va considerata un servizio pubblico (1).

I servizi pubblici sono i mezzi e gli strumenti con cui lo Stato realizza una finalità rilevante in termini collettivi. Lo Stato produce il servizio trasformando una quota del reddito nazionale in beni strumentali e questi in altri beni diretti o in altri beni strumentali, quindi in un servizio pubblico (2).

Il servizio pubblico della Difesa è quindi il risultato di un processo di produzione, che si concreta nell'approntamento di uno strumento militare combinando vari fattori produttivi. Tale servizio ha significato strumentale per la dissuasione, cioè in caso di impiego potenziale della forza per evitare aggressioni esterne, e significato finale in caso di impiego effettivo dello strumento militare, cioè in caso di conflitto.

In sostanza la Difesa, intesa come servizio pubblico, si traduce in un'attività produttiva di un bene sociale, cioè del bene Difesa. Essa assorbe risorse, sottraendole ad altri impieghi economico-sociali e le utilizza per realizzare programmi finalizzati a determinati obiettivi, conseguenti a scelte politico-strategiche, assunte in base alle valutazioni delle minacce militari alla sicurezza nazionale o comunque degli obiettivi politici nazionali. Le risorse sono per definizione limitate. Si pongono quindi problemi di scelta e di allocazione prioritaria delle risorse fra i vari servizi pubblici e le varie funzioni dello Stato, nonché, nell'ambito di ciascun servizio pubblico, tra le varie sue componenti, in riferimento all'impiego delle risorse ad esso complessivamente destinate.

Le spese per la Difesa sono tipicamente pubbliche. Il servizio consistente nel garantire la sicurezza esterna ha carattere di indivisibilità e corrisponde ad un'esigenza consolidata ed irrinunciabile di ogni Stato. Non ha quindi senso né esaminare le spese della Difesa in termini di allocazione a settori alternativi, né valutarle solo in relazione alle loro ricadute economiche. Queste ultime, pur non essendo trascurabili, sono tutto sommato accessorie e marginali rispetto alla finalizzazione principale, che è quella di garantire la difesa. A parte

ogni considerazione di carattere contingente, non sembra avere validità qualsivoglia ipotesi di utilizzazione del bilancio militare come stimolo per la crescita del reddito. Non hanno neppure senso investimenti massicci per la ricerca e sviluppo militari finalizzati prioritariamente a ricadute nel settore delle produzioni civili. E' indubbio al riguardo che investimenti diretti maggiormente efficaci dal punto di vista della pura razionalità economica per stimolare la crescita o il livello tecnologico sarebbero, di quanto lo siano investimenti indiretti, per il tramite del bilancio militare. Come ha posto in rilievo Antonio Pedone (3), riprendendo M. Olson e R. Zeckhauser (*Collective Goods, Comparative Advantages and Alliance Efficiency*, in R.N. Mc Kean (ed.) *Issues in Defence Economics*, NBER, New York, 1967, pp. 25-48), le spese della Difesa sono caratterizzate da:

- «non-rivalness», nel senso che il consumo da parte di un individuo non comporta una riduzione del consumo da parte degli altri cittadini;
- «non-esclusion», nel senso che non è possibile né conveniente escludere dal godimento del servizio chi non è disponibile a pagare per esso;
- «indivisibilità tecnologica», nel senso che perché il loro prodotto sia efficiente in termini di dissuasione e di difesa, le spese per la Difesa non devono essere inferiori a un certo minimo;
- «dipendenza», in quanto all'efficacia del servizio che ne risulta. Infatti, a parte i condizionamenti e i vincoli derivanti da decisioni di tipo politico, come ad esempio la rinuncia ad armamenti nucleari o chimici, la partecipazione ad un'alleanza, ecc., l'efficacia del servizio Difesa non dipende solo dagli stanziamenti devoluti al settore, ma anche, e in misura determinante, dalla volontà e dalle reazioni degli avversari e degli alleati. Per quanto riguarda gli avversari la cosa è evidente. Per quanto riguarda gli alleati, c'è da considerare che sia un aumento sia una diminuzione dello sforzo di difesa di un paese membro di un'alleanza possono provocare, a seconda dei casi, aumenti o diminuzioni dell'apporto di altri paesi dell'Alleanza, in particolare della superpotenza leader della stessa (4);

(1) In particolare G. Mayer: *Servizio Difesa o funzione Difesa*, L'Amministrazione della Difesa n. 1/1975, pp. 13-24.

(2) P. A. Samuelson: *The Pure Theory of Public Expenditure*, *The Review of Economics and Statistics*, nov. 1954, distingue i beni privati che sono divisibili, dai beni pubblici che sono indivisibili e di cui si gode in comune.

(3) A. Pedone: *L'analisi costo-benefici nel settore Difesa*, *L'Industria*, n. 2/1968, pp. 69-89, relazione al Convegno su:

Criteri per migliorare l'efficienza delle pubbliche spese, Camera di Commercio di Pavia, 28-29 ottobre 1967.

(4) J. Cauley e T. Sandler: *On the Economic Theory of Alliance*, *Journal of Conflict Resolution*, giugno 1975, pp. 330-348 e M. Olson e R. Zeckhauser: *An Economic Theory of Alliances*, Rand, RM 4297, Santa Monica, 1966; S. Lunn: *Burden Sharing in NATO*, Chatham House Papers, n. 18, Londra, 1983.

- «impossibilità di misurare con ragionevole rigore la produttività» del servizio. Essa discende dalla difficoltà di individuare indicatori d'efficienza a livello generale e comunque dalla necessità di dover ricorrere ad indici indiretti per misurare l'estensione e la qualità del servizio prodotto (5). Questo argomento è essenziale sia per la valutazione della produttività delle spese militari sia per l'applicabilità alle decisioni programmatiche della Difesa di metodologie di analisi costo-benefici mutate dalla scienza economica.

In sostanza, è estremamente difficile valutare sia la congruità delle risorse destinate alla Difesa sia la produttività delle spese ad essa destinate per realizzare il servizio pubblico della Difesa (cioè gli *outputs*) in termini di capacità operativa e ancor meno dissuasiva in termini di capacità o di significato politico collegato con un determinato livello di potenza militare.

Il problema è peraltro fondamentale.

Esiste un'analogia di fondo fra produttività della impresa e produttività della Difesa. La prima si ricerca nella combinazione più economica dei fattori produttivi e nelle sue dimensioni ottimali per aumentare il profitto.

Anche nella Difesa, si combinano uomini, mezzi, infrastrutture ed organizzazione per tendere al migliore rapporto efficacia/costo, cioè per conseguire la maggior quantità di difesa possibile in relazione al livello di risorse disponibili. Esiste però una differenza di base: mancano indicatori sufficientemente affidabili per la misurazione del *bene Difesa*, cioè dell'efficienza del servizio pubblico che consegue alle spese che la comunità nazionale sostiene per la Difesa, sia in forma diretta (spese iscritte nel bilancio dello Stato), sia in forma indiretta (ad esempio, costi economici, sociali e politici della coscrizione o delle servitù militari).

Se non si può misurare la produttività delle spese militari, cioè gli *outputs* finali che ne conseguono, è estremamente difficile determinare sia la congruità rispetto alle necessità difensive, sia la compatibilità generale rispetto alle altre esigenze economico-sociali, sia la ripartizione ottimale interna, cioè la combinazione ottimale di obiettivi e conseguenti programmi. Questo capita in tutti i paesi, anche in quelli che dispongono di efficientissimi organismi di supporto alle decisioni, cioè di analisi dei sistemi e dei costi, di simulazione e di ricerca operativa (organismi estremamente carenti in Italia).

Qualsiasi esame della pianificazione, programmazione e bilancio della Difesa deve tener conto di questi limiti oggettivi all'applicabilità di concetti e teorie mutate dal campo economico. La cosa è implicita nella stessa natura del *bene Difesa*, la cui produttività massima, in termini sia di dissuasione che di coercizione, si raggiunge quando la capacità operativa effettiva, conseguita con la spesa militare, non viene messa alla prova; quando viene cioè politicamente utilizzata solo al suo stato potenziale.

Nel caso dissuasivo, in particolare, il più interessante in quanto riguarda l'inserimento della politica militare italiana nella politica di sicurezza nazionale, il *bene Difesa* è assimilabile ad un premio di assicurazione, ma con una rilevante differenza. Nelle assicurazioni normali l'entità del premio non incide sulle probabilità del verificarsi dell'evento dannoso contro cui ci si assicura. Nel caso della Difesa, invece, quanto maggiore è la capacità difensiva che si è realizzata, tanto minore è la probabilità di un'aggressione (6).

Le spese della Difesa raggiungono quindi il massimo livello di produttività quando la capacità operativa che ne consegue minimizza la possibilità di aggressione e ottimizza la capacità di tutela degli interessi nazionali, senza che ciò comporti un dispendioso impiego effettivo della forza.

Evidentemente il quadro sopra delineato è molto riduttivo della complessità del reale. L'entità ed anche la ripartizione delle spese per la Difesa derivano, nella realtà, da fattori di politica interna, dalla percezione della minaccia (in termini di valutazione delle possibilità ed eventualmente delle probabili «intenzioni» avversarie), dalla collocazione nell'ambito dell'Alleanza Atlantica (apporto che si può ricevere e contributo che si intende dare per accrescere il proprio peso sulle decisioni assunte in ambito alleato) e così via. Nel campo militare, come in quello politico, occorre poi distinguere sempre la logica dalla retorica. Cioè le decisioni realmente finalizzate ad accrescere l'efficacia/efficienza operativa, dagli aspetti meramente dichiaratori. Aspetti questi rivolti non solo all'avversario potenziale, per persuaderlo che esiste la volontà di impiegare la forza militare per difendersi, ma anche agli alleati e prima ancora all'opinione pubblica interna per suscitare il consenso. Il problema, alquanto indefinibile, non è suscettibile di soluzioni univoche. Eppure è necessario prenderne consapevolezza e cercare di penetrare nel dif-

(5) C. J. Hitch: *The Defence Budget* in Institut International de Finances Publiques: *Les Effets économiques des dépenses publiques*, Parigi, 1957.

(6) F. Cooper: *Defence in Tight Economy-The Manage-*

ment of Defence Expenditures, paper presentato al 24° Convegno annuale dell'IISS, *Defence and Consensus - The Domestic Aspects of Western Security*, L'Aja, 9-12 settembre 1982.

ficile terreno dei criteri generali con i quali vengono definiti sia gli obiettivi qualitativi e quantitativi da conseguire, sia le modalità generali con cui perseguirli.

Problemi quali la produttività, l'efficacia, l'efficienza, la compatibilità e la congruità della spesa militare non possono essere affrontati né compresi senza lo sviluppo di un'approfondita cultura politico-militare e tecnica e soprattutto senza tener conto che il momento dell'elezione dei fini non appartiene all'economia, ma alla politica, anche se la scelta dei fini deve avere un fondamento economico, nel senso che non si possono assumere fini contraddittori o sproporzionati ai mezzi disponibili (7). La razionalità dei fini appartiene alla politica; la razionalità dei mezzi appartiene invece alla burocrazia, intesa nel senso weberiano del termine, a cui partecipa anche la tecnostuttura militare (8).

Proprio perché non esistono indicatori affidabili delle capacità operative conseguenti alla spesa militare occorre saper esplicitare nel modo migliore gli obiettivi che si vogliono conseguire e le connesse «esigenze» che si intendono soddisfare, se non altro per ottenere un consenso politico e quindi un determinato livello di finanziamenti.

Occorre però essere sempre consapevoli che è praticamente impossibile determinare — se non in via del tutto pragmatica e in relazione a un dato livello di risorse ipotizzabili (che gli operatori del settore riterranno sempre insufficienti) — che cosa sia veramente necessario per garantire un determinato livello di difesa.

In sostanza, la pianificazione e la programmazione militari non possono essere giudicate rigorosamente in termini di *outputs* operativi, ma solo in termini di *outputs* fisici dei vari *inputs* finanziari. Questi *outputs* fisici sono *inputs* rispetto a quelli operativi. Per valutare la politica di spesa seguita è, di conseguenza, necessario che le spese vengano classificate ed aggregate in modo coerente con le varie esigenze di lettura. E' questo un problema fondamentale per la leggibilità delle programmazioni e dei bilanci. E' questo anche il settore in cui la Difesa ha realizzato in Italia indubbi miglioramenti negli ultimi anni.

(7) G. Mayer: *Incidenza delle spese militari italiane e loro riflessi sul sistema economico*, L'Amministrazione della Difesa, n. 2/1969, pp. 19-44.

(8) A. Robinson e B.C. Ysander: *Flexibility in Budget Policy - The Changing Problems and Requirements of Public Budgeting*, The Industrial Institute for Economic and Social Research, Working Paper n. 50, Stockholm, 1981.

(9) C. Schmidt: *L'économie de la défense en France*, Revue d'économie politique, n. 6/1980, pp. 755 e ss. e *Economie et défense: un domaine aux multiples intersections*, Revue d'économie politique, n. 4/1982, pp. 405 ss.

(10) K. Harley and P. Mc Lean: *UK Defence Expenditure*

Anche in Italia la spesa militare, a simiglianza di quanto avviene in altri paesi, dovrebbe essere inserita nella programmazione economica nazionale ed adeguatamente considerata nei vari modelli econometrici. In particolare, gli investimenti militari dovrebbero essere considerati come investimenti idonei ad accrescere il patrimonio comune sociale, come ad esempio gli ospedali e le scuole, poiché idonei a soddisfare nel futuro esigenze sociali di difesa della collettività nazionale.

Questo fatto è stato esplicitamente riconosciuto all'estero. In Francia nella legge di programmazione 1977-82 il bilancio militare è stato collegato con il PIBM (*Produit Intérieur Brut Marchand*), nello sforzo sia di considerare le spese militari come spese produttive, sia di sottolineare l'autonomia dell'andamento del bilancio militare rispetto alle tensioni internazionali e alla congiuntura economica (9).

Lo stesso avviene in Gran Bretagna, in cui il livello di spese destinato alla Difesa è determinato unitamente a quello degli altri servizi pubblici nel PES (*Public Expenditures Survey*) (10) e nella Repubblica Federale Tedesca, in cui nel 1970 è stato messo a punto il cosiddetto *Military Sub-Model del Bonn Model*, che è un modello econometrico nazionale. Tale sottomodello è finalizzato non solo ad inserire la programmazione militare in quella economica generale, ma anche a valutare i costi delle alternative strutturali delle Forze Armate tedesche (11).

Un notevole approfondimento del problema è stato effettuato in Francia, sotto l'impulso del Primo Ministro Barre. Egli costituì uno speciale gruppo di studio appoggiato all'Institut de Hautes Etudes de Défense Nationale per determinare le migliori modalità per la valutazione dell'impatto delle spese militari sull'economia nazionale, nonché il loro livello di compatibilità economica e il miglior grado di soddisfacimento delle esigenze di sicurezza.

In tale studio fu proposta l'elaborazione di un modello econometrico specializzato, collegato con quello nazionale e gestito a livello *Secrétariat Général de la Défense Nationale*, organismo di coordinamento gene-

Public Finance, n. 2/1981 e G. C. Graziola: *I bilanci militari: quale futuro?*, paper redatto per il convegno IAI sulla Difesa italiana del giugno 1985. Vedasi in proposito anche R. Burt: *Defence Budgeting: The British and American Cases*, IJSS, Adelphi Papers n. 112 Londra, 1975 e A. Hockaday: *Budgeting for Defence*, Rusi Journal, dicembre 1979, pp. 3-10.

(11) Federal Republic of Germany-Department of Defence: *Report of the Commission on Force Structure of Federal Armed Forces*, Bonn, 1972, pp. 348-355. Il sottomodello militare comprende 21 equazioni differenziali non lineari del 6° ordine, integrate nel modello econometrico nazionale che comprende 132 equazioni ed un egual numero di incognite.

rale delle varie politiche di sicurezza e di difesa, militari e non, esistente nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri francese (12).

In Italia invece (13) la programmazione militare fu fatta rientrare nella programmazione economica 1966-71 nella categoria dei consumi sociali, in un'entità aggregata con altri servizi (ordine pubblico, giustizia, ecc.). Nella programmazione economica 1971-75 la voce Difesa scomparve, trovando sede in una non meglio identificata denominazione residuale «altri servizi della Pubblica Amministrazione». Successivamente non vennero mai accolte le richieste della Difesa di considerarla come una categoria a parte.

Dal mancato organico inserimento della programmazione militare in quella economica nazionale è forse aumentata la difficoltà di elaborare un organico piano interno della Difesa, presupposto di globalità d'azione e di razionalità nella ripartizione delle risorse. Si è preferito far riferimento a ipotesi finanziarie assunte più o meno autonomamente all'interno della Difesa e disattese poi sistematicamente dal Tesoro, vincolando l'effettiva gestione all'episodicità e frammentarietà degli stanziamenti annuali di bilancio. In fondo questa è una strada alquanto facile che soddisfa un po' tutti: la classe politica perché non deve effettuare scelte che potrebbero essere difficili e impopolari; le tecnocrati perché agiscono al di fuori di ogni controllo di merito e condizionamento e riescono con opportune manovre finanziarie interne a portare avanti i programmi principali.

Forse una diversa accezione delle spese militari, da non considerare negativamente come spese improduttive, potrebbe risultare utile per superare talune prevenzioni di carattere ideologico alla loro collocazione nella programmazione economica nazionale. Esse, per reazione, provocano chiusure nella controparte, rendendo impossibile ogni serio dibattito e approfondita

valutazione critica delle scelte della Difesa. Essi sono possibili solo se la Difesa viene considerata un servizio pubblico, produttore di un bene sociale, anziché una «sacra funzione istituzionale», sottratta in quanto tale ad ogni controllo sostanziale o un servizio inutile, sorpassato dalla realtà dei tempi.

Una salomonica presa di posizione al riguardo è quella di S. Kitnetz (14): «pur in presenza di contrastanti interpretazioni, servizi come la giustizia, l'amministrazione generale e legislativa e la difesa, possono ragionevolmente classificarsi come costi generali di manutenzione, quindi né come consumi né come formazione di capitali». A nostro sommo avviso non si può condividere tale salomonicità. Gli investimenti della Difesa, volti a soddisfare le future esigenze sociali di sicurezza, non vanno considerati ad ogni effetto investimenti idonei ad accrescere il patrimonio fisso sociale.

Tale approccio, tra l'altro, appare suscettibile di favorire l'adozione di metodologie più avanzate per l'allocatione dei fondi della Difesa, e ispirate, maggiormente di quanto capitò ora, ai principi della razionalità economica. Favorirebbe inoltre l'adozione di approcci che sappiano sacrificare le «comodità» del breve periodo alle esigenze del lungo periodo e conferirebbe giustificazione e dignità all'adozione di criteri di economicità e dei principi del *defence management* nell'amministrazione centrale della Difesa.

Se la razionalità economica non può essere applicata né alla determinazione dei fini né all'impiego effettivo o potenziale della forza militare, sicuramente essa è applicabile all'impiego dei mezzi destinati alla Difesa. Vanno perciò, anche «ideologicamente» privilegiati il risparmio e l'investimento rispetto ai consumi.

E' quanto è stato fatto nel rapporto 1986 della Commissione Tecnica della Spesa Pubblica, che dedica apposito capitolo alle spese militari.

(12) Vedasi in proposito Cellule di Recherche de l'IHEDN: *Les dépenses militaires et l'économie de la nation*, Strategique, n. 3/1981, pp. 7-42 e n. 4/1981, pp. 53-112.

(13) G. Mayer: *Note in margine alla programmazione mi-*

litare, L'Amministrazione della Difesa, n. 2/1973, pp. 37-46.

(14) Kitnetz: *Modern Economic Growth. Rate, Structure and Performance*, New Haven, Yale University Press, 1966, pp. 224-25 citato da G. C. Graziola: *La politica di spesa del Ministero della Difesa*, L'Industria, n. 2/1984.

L'economia della Difesa

LE SPESE MILITARI E L'ECONOMIA

LE SPESE MILITARI E L'ECONOMIA

Teorie sull'impatto economico delle spese militari

Le spese militari vanno valutate in relazione alla qualità del servizio pubblico a cui sono finalizzate. Tuttavia esse hanno importanti ripercussioni collaterali di ordine economico, finanziario e industriale che vanno anch'esse considerate. La valutazione di tali ripercussioni è diversa nelle varie scuole di pensiero economico (1).

Tra gli economisti classici, A. Smith e D. Ricardo, le considerano un sacrificio economico necessario. Altri, come J. B. Say, che hanno una visione alquanto bucolica e fideista della realtà economica (tanto da ritenere che esista un'«armonia» fra i vari fattori economici, come tra il lavoro e il capitale), le considerano un semplice fardello per l'economia. Le spese militari sono non solo improduttive, ma anche distruttive. La guerra è completamente disfunzionale rispetto alle esigenze di una moderna società industriale. Le spese militari non solo sottraggono fondi all'economia, riducendone il ritmo di sviluppo, ma producono su di essa gravi distorsioni, che causano disoccupazione e inflazione e che obbligano a riconversioni. Solo T. Malthus le considera economicamente positive in riferimento al fatto che esse stimolano la domanda e quindi provocano un'espansione del reddito e dell'occupazione. Per tutte le scuole di pensiero derivate dalla teoria economica classica il problema centrale è quello di ridurre la entità, realizzando la sicurezza al minor costo possibile. Subordinatamente, si tratta di diminuire l'impatto negativo delle spese militari sull'economia. Tale obiettivo è raggiungibile soprattutto mediante 3 provvedimenti: la **qualificazione** (2) della spesa militare, concentrandola sui settori quali gli investimenti ad alta tecnologia, a più alto indice moltiplicatore; le **esportazioni di armamenti** (che peraltro taluni esperti giudicano economicamente negative, poiché troppo aleatorie e perché provocano delle distorsioni sia industriali interne, sia nel commercio internazionale); la **massimizzazione delle ricadute** sulle produzioni civili delle ricerche scientifiche e tecnologiche a finalizzazione militare.

Al pensiero economico classico si collegano direttamente gli economisti (3) che ritengono che le spese di armamenti del mondo industrializzato e la militarizzazione crescente del Terzo Mondo incidano gravemente sulla possibilità di sviluppo e sull'equilibrio dell'economia mondiale. Tali affermazioni sono peraltro negate da altri economisti (4), che negano l'esistenza di una correlazione del disarmo, sull'asse est-ovest, con lo sviluppo, sull'asse nord-sud. Secondo essi, infatti, l'evidenza empirica sembra indicare che ad ogni aumento di risorse sui paesi del Terzo Mondo corrisponde un incremento del loro tasso di militarizzazione. Quindi, ad un ipotetico disarmo dei paesi industrializzati, finirebbe per corrispondere un riarmo di quelli in via di sviluppo, con riflessi sconvolgenti non solo sull'economia mondiale, ma anche sul sistema di sicurezza internazionale.

La scuola economica marxista (R. Luxemburg, N. Lenin) dà delle spese militari una valutazione articolata e complessa. In un primo tempo, le spese militari costituirebbero fattore favorevole al consolidamento della economia e del regime capitalista. Esse infatti provocano forti sviluppi in settori altamente capitalizzati, sostengono la crescita economica e rappresentano i mezzi migliori per assorbire la sovrapproduzione. In un secondo tempo, però, le spese militari accelererebbero la distruzione del capitalismo, incrementandone le contraddizioni interne e costituendo fattore di guerre autodistruttive fra i vari stati capitalisti (teoria dell'imperialismo come ultimo stadio del capitalismo).

La scuola economica keynesiana non ha una concessione univoca dell'impatto economico delle spese militari: J. Keynes le ritiene il miglior mezzo per evitare crisi di sovrapproduzione e stabilizzare l'economia nel medio-lungo periodo.

Samuelson le ritiene economicamente neutre, nel senso che i loro effetti sarebbero del tutto simili a quelli delle altre spese pubbliche, ma socialmente negative, poiché sottraggono risorse ad altri impieghi sociali. Galbraith, presunto autore del famoso e paradossale Rapporto da Iron Mountain (5) sull'*indesiderabilità della pace* per gli sconvolgimenti economici che essa produr-

(1) N. Bellini e P. Bianchi: *La teoria economica della guerra* in C. Jean (cur.): *La guerra nel pensiero politico*, in corso di pubblicazione presso F. Angeli e J.-P. Audoux e F. Pichet: *L'impact économique des dépenses militaires: des doctrines aux réalités*, Stratégique, n. 1/1982, pp. 93-104.

(2) P. Armani: *Spese militari e sviluppo economico in Italia*, Il Mulino, n. 7-8/1968 e *Le spese militari in Italia - un bilancio quasi assistenziale*, Il Mulino, n. 211/1970.

(3) Vedasi in particolare W. Leontief e F. Duchin: *Military Spending. Facts and Figures. Worldwide Implications and Future*

Outlook, New York - Oxford, Oxford University Press, 1983.

(4) Vedasi in particolare J. Fontanel, C. Daniel e J. F. Guilhaudis: *Le désarmement pour le développement - Bilan d'un pari difficile*, Fondation pour les Etudes de Défense Nationale Parigi, 1981.

(5) *Report from Iron Mountain on the Possibility and Desirability of Peace*, Lewin, New York, 1967, il cui titolo è stato tradotto in francese, su suggerimento di R. Aron, in modo estremamente incisivo: *La paix indesiderable? Rapport sur l'utilité des guerres*.

rebbe, sembra condividere le idee di J. Keynes. E' tuttavia da notare che lo scopo del rapporto è quello di promuovere una riflessione rigorosa sulle conseguenze economiche della pace, al fine di individuare le migliori modalità con cui controllare la conflittualità internazionale, esplorando le misure da adottare in vari settori (economico, politico, ecologico, culturale e scientifico) in sostituzione delle funzioni non militari svolte dal sistema di guerra.

Tale valutazione è sostanzialmente condivisa anche dai cosiddetti marxo-Keynesiani (P. Baran e P. Sweezy), per l'effetto moltiplicatore del reddito che avrebbero le spese militari, e per il vantaggio di un maggior intervento dello Stato sull'economia, che esse comportano.

In sostanza, fra gli economisti non esiste una convergenza di pareri sull'impatto economico delle spese militari e più in generale della guerra sull'economia. In questo senso sarebbe estremamente utile per i responsabili politici, militari ed economici disporre non tanto di una teoria onnicomprensiva della spesa militare, che probabilmente non può essere elaborata, poiché gli effetti delle spese militari sull'economia dipendono dalla situazione contingente di ogni stato e in particolare dal sistema di finanziamento delle spese pubbliche, ma di studi empirici che consentano di valutare con modelli econometrici specializzati per il settore militare, ma interfacciati con i modelli nazionali, l'impatto delle diverse configurazioni possibili del bilancio militare — tutte beninteso idonee a conseguire gli obiettivi istituzionali delle spese della Difesa — sull'economia nazionale. Si tratterebbe cioè, a simiglianza di quanto è stato fatto in altri paesi (6), di approfondire un aspetto particolarmente importante, ma altrettanto trascurato, della difesa e dell'economia nazionali (7). In realtà, a parte l'opera pionieristica del gruppo redazionale della rivista «L'Amministrazione della Difesa» e in particolare di G. Mayer (8), poco è stato fatto al riguardo in Italia.

Le ricadute economiche delle spese militari.

Il costo della Difesa non è pari a quello rappresentato dai bilanci della Difesa. I fautori, come il Prof.

(6) J. Puchet: *Pour une intégration des dépenses militaires dans la stratégie économique et financière de la nation. Recherche d'un optimum*, Défense Nationale, novembre 1976 e *Relations entre le niveau de développement et dépenses de défense. Essai de définition d'une typologie*, Allegato 6 al rapporto del gruppo di ricerca dell'IHEDN: *Les dépenses militaires et l'économie de la nation*, Stratégique, n. 4/81.

(7) M. Arcelli: *Spese per la difesa ed effetti sull'economia*, comunicazione effettuata nel corso della Conferenza Nazionale Industria per la Difesa, Roma 3-4 luglio 1984.

(8) G. Mayer: *Economia Militare: Storia e teoria*, Ufficio

Armani, della cosiddetta riqualificazione dei bilanci militari (9), cioè della diminuzione delle spese di funzionamento per aumentare quelle destinate agli investimenti cioè alla ricerca e sviluppo e agli approvvigionamenti, hanno sostenuto che le ricadute positive delle spese militari sull'economia così realizzate, avrebbero consentito la compatibilità di una maggiore dimensione dei bilanci della Difesa, traducendosi quindi anche in vantaggio per l'efficienza del servizio pubblico. Tale affermazione è stata più volte ripetuta anche in altre sedi, ma non ha mai avuto il supporto di una dimostrazione empirica, nonostante che la Difesa a partire dal 1975 abbia progressivamente effettuato tale trasformazione, aumentando di oltre il 50% la parte relativa agli investimenti all'interno del bilancio, parte che si aggira ora sul 25% del totale del bilancio.

In linea generale, nonostante il fatto che lo status teorico delle spese militari sotto il profilo economico rimanga alquanto vago, nonostante le numerose lacune conoscitive sulla realtà delle spese militari e nonostante la carenza, almeno in Italia, di analisi empiriche relative ai loro effetti sull'economia, talune affermazioni generali possono essere effettuate con una certa sicurezza (10):

- il costo reale della Difesa è minore del suo costo diretto (bilancio più altri oneri sommersi), allorché la domanda militare sfrutta risorse inutilizzate o inutilizzabili in campo civile, quando essa attiva una corrente esportativa di armamenti e quando gli «spinoffs» tecnologici della ricerca militare sulle produzioni civili sono molto elevati. Il costo reale è invece superiore, se le spese militari riducono gli investimenti o sottraggono alle produzioni civili risorse umane rare, come tecnici e ricercatori altamente specializzati e non sostituibili;
- gli effetti della parte più qualificata della spesa militare — cioè degli investimenti — richiedono un certo tempo prima di manifestarsi sull'economia. Di conseguenza, la spesa militare non può essere considerata uno strumento di politica economica congiunturale. Nel lungo e medio periodo, invece, la

Storico dello Stato Maggiore dell'Aeronautica, Roma 1981 e innumerevoli saggi pubblicati dagli anni '50 alla fine degli anni '70 sulla Rivista Aeronautica e soprattutto sulla rivista *L'Amministrazione della Difesa*.

(9) P. Armani *Spese militari e sviluppo economico in Italia*, cit. e *Programmazione economica, pianificazione della difesa e riforma delle Forze Armate*, relazione al Convegno ISTRID su: *Programmazione della Difesa nel quadro di una politica di sicurezza, distensione e disarmo*, Roma, 21-22 marzo 1980.

(10) J. Fontanel e R. Smith: *Analyse économique des dépenses militaires*, Stratégique, n. 3/1975, pp. 75-116.

spesa militare costituisce un volano di sicurezza a forte inerzia, suscettibile di frenare variazioni molto brusche del ciclo economico, controllando la crescita dei surplus e stimolando settori tecnologicamente avanzati;

- gli economisti sono divisi sul fatto di considerare le spese militari come un fardello o come un sostegno dell'economia. L'analisi storica non consente risultati probanti. La teoria economica è incapace di dire se un più grande sforzo militare riduce o accelera la crescita economica (11);
- la spesa militare sottrae risorse ad altri settori. Generalmente riduce gli investimenti privati o quelli pubblici diretti ad altre funzioni dello Stato. Talvolta però può agire sui consumi, soprattutto quando il potere politico è forte, quando esiste un forte grado di consenso sull'aumento delle spese della Difesa e quando quest'ultimo è finanziato con nuovi tributi o con prestiti *ad hoc* e non in *deficit spending*;
- generalmente la spesa militare per investimenti crea meno impieghi di corrispondenti investimenti civili (12); le spese militari sono generalmente inflattive, come le altre spese pubbliche; la loro incidenza sulla bilancia dei pagamenti dipende evidentemente dalla situazione particolare di ciascuno stato e deve tenere conto dei flussi esportativi che possono essere attivati da un incremento degli investimenti della Difesa;
- estremamente controverso è l'impatto dello *spinoff* tecnologico delle spese militari sull'economia. Taluni (13) lo considerano importantissimo, soprattutto in Francia e negli USA; altri (14) lo ritengono addirittura negativo per le distorsioni che provoca, per la sottrazione di risorse umane rare e per la difficol-

tà del transfer tecnologico fra le produzioni militari e quelle civili;

- nel valutare le ricadute delle spese militari occorre tener conto di tutto il loro indotto, delle esportazioni ed importazioni e del fatto che gli effetti a breve termine possono essere del tutto differenti, e al limite opposti, da quelli di più lungo periodo.

In sostanza, il reale impatto sull'economia delle spese militari è tutto da approfondire e dovrebbe costituire oggetto di studi dettagliati. Si ha l'impressione che le indagini sinora effettuate siano viziate, così come lo sono le teorie, da pregiudizi «ideologici» e che ciascuno interpreti la realtà a modo suo, anziché sulla base di dati ed ipotesi sufficientemente oggettivi e verificabili.

In ogni caso le analisi «input-output» effettuate per valutare in sede macroeconomica gli effetti delle spese militari nel sistema economico, possono essere di tipo: «ex-post» e «ex-ante». Per quelle «ex-post» si segnala lo studio effettuato da Giuseppe Mayer sulle conseguenze economiche e finanziarie del programma di riarmo del Regno Unito (Roma 1952). E' possibile, disponendo di dati disaggregati sulla programmazione e di tabelle affidabili circa le interdipendenze intersettoriali, elaborare anche «modelli di previsione». Al riguardo è da ricordare l'analisi effettuata dal Comitato Misto Italo-Americano (ERP-ECA) in occasione del preliminare al piano di riarmo italiano 1950-53 e lo studio, sempre di G. Mayer pubblicato sulla Rivista Aeronautica di maggio-giugno 1987 «La spesa militare nel sistema economico italiano». E' un settore che dovrebbe essere organicamente esplorato, anche in relazione all'ipotesi che si renda in futuro indispensabile un cospicuo aumento delle spese militari, per compensare la diminuzione della credibilità della dissuasione nucleare e forse anche della consistenza delle forze USA in Europa.

(11) R. Faini, P. Annez e L. Taylor: *Defense Spending, Economic Structure and Growth - Evidence Among Countries and Over Time*, Economic Development and Cultural Change, vol. 32, aprile 1984, pp. 487 - 498.

(12) Il Congressional Budget Office ha valutato che nel 1983 lo sforzo di riarmo USA ha creato 210.000 nuovi posti di lavoro. Se medesimi investimenti fossero stati fatti in industrie civili

i posti di lavoro creati sarebbero stati 250.000.

(13) C. Schultze: *The Economic Effects of the Defence Budget*, The Brookings Bulletin, autunno 1981.

(14) N. Rosenberg: *Inside the Black Box: Technology and Economics*, University Press, Cambridge, 1982. Vds. anche I. Makkock: *Civil Exploitation of Defence Technology*, National Economic Development Office, Londra, 1983.

L'economia della Difesa

LE PRINCIPALI PROBLEMATICHE
DELLA PIANIFICAZIONE MILITARE
E DELLA PROGRAMMAZIONE
FINANZIARIA DELLA DIFESA

LE PRINCIPALI PROBLEMATICHE DELLA PIANIFICAZIONE MILITARE E DELLA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA DELLA DIFESA

Generalità sulla pianificazione

Dal punto di vista teorico i problemi della pianificazione militare e della programmazione finanziaria della Difesa sono abbastanza semplici. In pratica esistono due sistemi: pianificazione **a tetto** finanziario; pianificazione **per esigenze**.

Il primo consiste nell'ottimizzare quanto è stato aprioristicamente deciso che si possa spendere per la Difesa. Il secondo parte dalle esigenze politico-strategiche, per determinare quanto si debba spendere per soddisfarle.

Teoricamente i due sistemi sono contrapposti. E' chiaro inoltre che il secondo sia più rigoroso dal punto di vista logico. Nella pratica le cose non stanno però proprio così. I risultati a cui adducono i due approcci sono sostanzialmente analoghi, come ben sanno tutti coloro che hanno esperienza di pianificazione e programmazione generale e finanziaria.

Anche la pianificazione *a tetto* finanziario, infatti, consente di porre in evidenza le esigenze che non è pos-

sibile fronteggiare e quindi di individuare, con un processo per approssimazioni successive, le capacità che sarebbe possibile acquisire con ulteriori allocazioni di fondi.

In ogni caso, la pianificazione consiste in una linea d'azione proiettata nel tempo. Obiettivi, alternative e costi costituiscono elementi inscindibili ed interagenti nel processo decisionario. Occorre ricercare, con procedimenti e criteri sostanzialmente mutuati dalla *system analysis*, la combinazione più efficace (pianificazione *a tetto finanziario*) o quella più economica (pianificazione *per esigenze*) degli elementi che costituiscono lo strumento militare (forze, sistemi d'arma, strutture e dottrina d'impiego). Il criterio di scelta a cui ci si ispira consiste sostanzialmente nel costo/efficacia, derivato dal costo/benefici applicato nell'analisi economica marginalista (1).

I vari modelli di decisioni possibili, che evidentemente devono essere onnicomprensivi in modo da realizzare una massimazione globale, vanno sottoposti al vaglio dei criteri di scelta e opportunamente verificati, per dar luogo a decisioni fondate sulla razionalità sistemica dell'analisi, entro i limiti in cui questa sia possibile.

In stretta sintesi, il processo dovrebbe svolgersi nella sequenza indicata nella figura 1 (2).

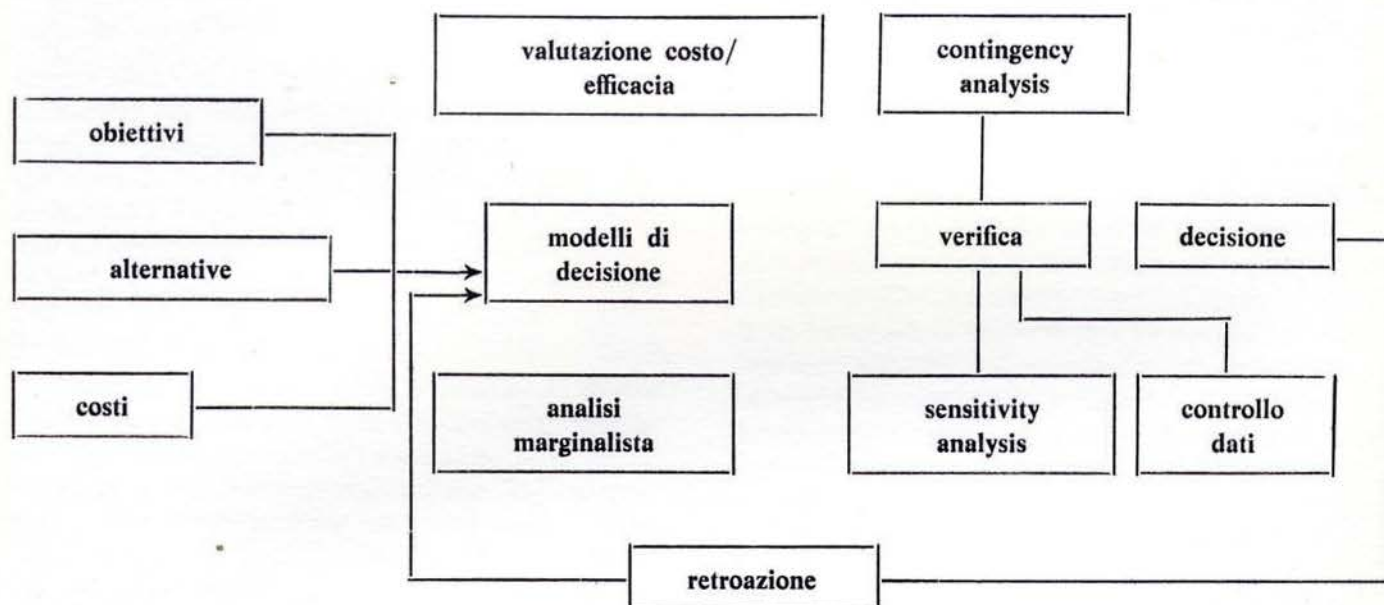


Fig. 1 SCHEMA DI METODOLOGIA DI PIANIFICAZIONE BASATA SULLA SYSTEM ANALYSIS

(1) Vedasi in proposito C. Jean: *Il metodo costo-efficacia nella pianificazione*, Rivista Militare, aprile 1973; G. Mayer: *Il principio di economicità nel defence management*, Rivista Aeronautica, marzo 1968 e *L'economia militare a base del piano*

di produzione del servizio Difesa, Rivista Aeronautica, novembre 1967.

(2) Ripresa da G. Mayer: *Il principio di economicità nel defence management*, Rivista Aeronautica, marzo 1968.

Esistono però grosse difficoltà ad adottare dei sistemi di valutazione «onnicomprensivi», come quello derivato dalla *system analysis* e a formulare un giudizio sull'efficienza della spesa della Difesa in riferimento alle finalità istituzionali assegnatele, anche prescindendo dalla naturale resistenza delle strutture burocratiche ad esplicitare le alternative possibili e i criteri di priorità e di scelta adottati.

In particolare A. Pedone (3) individua le seguenti principali difficoltà:

- **la presenza di interdipendenze tecniche:** tra tutti gli elementi esiste una stretta complementarità, se non altro perché le risorse finanziarie e di personale sono quelle che sono e quelle attribuite ad un elemento sono per forza di cose indisponibili per gli altri. La esigenza di globalità delle alternative rende difficile isolare i vari progetti settoriali, su cui in realtà si effettua la scelta del responsabile. E' chiara la difficoltà pratica di rielaborare per ogni scelta settoriale il quadro globale di pianificazione;
- **la presenza di interdipendenze di comportamento:** l'efficacia di qualsiasi sistema militare non può essere mai misurata in assoluto, ma solo relativamente al presumibile avversario e anche alle reazioni che può provocare presso gli alleati (4); al limite spendere troppo può diminuire il tasso di sicurezza, inducendo l'avversario a riarmarsi a sua volta o gli alleati a diminuire la loro garanzia;
- **il grado di incertezza** relativo a numerose variabili, ad esempio a quelle riferite allo sviluppo tecnologico sia proprio che dell'avversario (5). Tale grado di incertezza è tanto più rilevante quanto maggiore è il tempo necessario per l'attuazione del programma. Nonostante il perfezionamento delle metodologie di previsione e di supporto alle decisioni tali difficoltà permangono inalterate. In taluni casi sono anzi aumentate, in relazione al dinamismo del progresso tecnologico e all'aumento, verificatosi soprattutto negli anni settanta, dei tempi per la ricerca, lo sviluppo e la messa a punto dei prototipi dei sistemi d'arma più complessi (fino a 10-15 anni);
- **la difficoltà di valutazione non solo dell'efficacia ma anche dei costi**, specie per quanto riguarda i costi di mantenimento in servizio o di addestramento per

sistemi d'arma in fase di sviluppo, in particolare, per quelli che incorporano tecnologie innovative. Il settore è peraltro essenziale, poichè nella pianificazione va considerato il costo del ciclo vita di un sistema di arma. Mediamente su tale costo la ricerca e sviluppo incide per il 10%, l'approvvigionamento per il 30% e il funzionamento (mantenimento, addestramento, personale, infrastrutture, ecc.) per il 60%. E' evidente quindi che il settore principale su cui operare per contenere la spesa sia quello del funzionamento, suscettibile, date le sue dimensioni percentuali, a maggiori risparmi rispetto agli altri due.

I fattori sopra menzionati incidono sulla validità dell'applicazione di metodologie rigorose, mutate dal campo economico, nel processo delle scelte della Difesa. Pertanto, anche le tecniche decisionali più sofisticate sono al massimo in grado di contribuire all'individuazione di elementi rilevanti ai fini di decisioni correnti. La loro efficacia, inoltre, è condizionata dal fatto — evidente in sé, ma tutt'altro che facile da realizzare — che vengano preliminarmente esplicitati, in modo molto completo ed inequivocabile, i criteri di preferenza da adottare. In caso contrario, esiste il concreto rischio che l'intero processo venga finalizzato non tanto all'elaborazione di decisioni ottimali, ma alla semplice giustificazione *ex-post* di scelte assunte autonomamente dalla tecnostuttura per qualche altro motivo.

Queste difficoltà di razionalizzazione della pianificazione della Difesa e di applicazione dei principi di economicità propri del *defence management* alle scelte militari non devono però indurre ad una rinuncia alla redazione del piano od a una sensazione d'impotenza. Il piano è essenziale. Costituisce l'elemento che dà coerenza alle decisioni contingenti e che le finalizza su obiettivi unitari. L'indeterminatezza dei fattori considerati e l'impossibilità di formulare previsioni esatte, nonché le inevitabili perturbazioni che intervengono nella realizzazione dei progetti, rendono necessaria la sua revisione periodica e l'adozione di orizzonti temporali scorrevoli per i vari programmi. Tuttavia, l'esperienza anche di altri paesi dimostra che la qualità della pianificazione dipende notevolmente dalla responsabilizzazione diretta dei responsabili della valutazione dei costi e dall'esistenza di controlli molto accurati sulle cause che hanno provocato un divario fra obiettivi pro-

(3) A. Pedone: *L'analisi costo-benefici nel settore Difesa*, L'Industria 2/1968, pp. 69-89.

(4) Per gli avversari, vds. T.C. Schelling: *Assumptions about Enemy Behaviour* in E.S. Quade (ed.): *Analysis for Military Decisions*, Rand Mc Nally, Chicago, 1964, pp. 196-216;

per gli alleati, vds. M. Olson e R. Zeckhauser: *An Economic Theory of Alliances*, Rand, RM 4297, Santa Monica, 1966.

(5) C.J. Hitch e R.M. Mc Kean: *The Economics of Defence in Nuclear Age*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1960, pp. 188-205.

grammati ed obiettivi realizzati. Nei paesi, ad esempio negli Stati Uniti e in Francia, dove tali attività vengono effettuate in modo incisivo e, se necessario, senza molte «sfumature», né complimenti, si è verificato un netto miglioramento della qualità della programmazione della Difesa. Ciò dimostra che, nonostante tutte le difficoltà, molto si può fare e che come sempre, i risultati dipendono, più che dalla sofisticazione delle metodologie impiegate, dalla qualità degli uomini che elaborano ed assumono le decisioni e dalla serietà e saldezza dell'organizzazione.

L'entità della spesa militare

L'entità della spesa militare dovrebbe teoricamente essere correlata da un lato con l'intensità della minaccia, o più esattamente con gli obiettivi politico-strategici che si intendono perseguire, e da un altro lato con lo stato dell'economia. Ad un'analisi empirica tali correlazioni appaiono però molto labili se non inesistenti, in particolare quella fra l'entità della spesa militare e lo stato dell'economia.

Esiste in effetti un paradosso fra la situazione economica ed il livello di spesa militare dell'Occidente. Tra gli anni 1960 e '70 vi è stata in Occidente una netta diminuzione del livello di spesa militare rispetto al PIL, nonostante la crescita economica. A partire dalla seconda metà degli anni settanta si è verificata invece una tendenza opposta. La spiegazione del paradosso andrebbe ricercata per taluni studiosi (6) nelle teorie di Pareto, che prevedono cicli alternativi di pessimismo e di ottimismo ogni 10-15 anni. Una recessione economica aumenterebbe anche la percezione della minaccia e della propria vulnerabilità esterna e quindi indurrebbe la classe politica ad aumentare il livello di spesa militare, cioè l'indice di assicurazione contro minacce ed aggressioni esterne, con pieno sostegno dell'opinione pubblica.

Altri spiegano questo fatto con motivazioni di politica interna. Indubbiamente in molti casi la decisione

di riarmare non è derivata da motivi di politica internazionale, ma di politica interna, per aumentare il grado di legittimità e di accettabilità di una determinata formula politica o per ottenere il supporto della classe militare.

Esiste d'altronde una correlazione fra dimensione della spesa militare e grado di sviluppo economico e tecnologico di uno Stato (7). Taluni studiosi hanno cercato di quantificare tale correlazione, ricercando un «ottimo» fra livello di spese militari ed economia e determinando un coefficiente di difesa nazionale ottimale, rapportato al PIL e connesso con una serie di parametri economici, politici e sociali, estremamente articolati e complessi (8).

Non esiste, né può verosimilmente essere elaborata, una teoria generale dei comportamenti dei Governi nei riguardi della Difesa. Pertanto qui non sono definibili i fattori che nella realtà delle cose costituiscono i determinanti della spesa militare (9). Ciò è accentuato dal fatto che gli obiettivi della Difesa sono molto generali e non sono utilizzabili come riferimenti per un calcolo di ottimizzazione (solo teoricamente cioè il problema della spesa militare può essere analizzato come un problema di ottimizzazione standard soggetto a condizionamenti in situazione di incertezza). L'elaborazione di modelli empirici circa il comportamento effettivo dei Governi è quindi estremamente difficoltoso ed ha valore indicativo solo di larga massima delle motivazioni reali delle decisioni assunte. Sembra che agiscano in modo molto rilevante l'influsso del mercato politico, con gruppi di pressione istituzionali e privati (10), nonché le pressioni dell'Alleanza, dovute spesso al fatto che la spesa militare degli alleati minori consente alla nazione leader di giustificare di fronte alla propria opinione pubblica un incremento della spesa militare indipendentemente dal fatto di tendere a convincere i propri alleati a contribuire in maniera più equa alla difesa comune (11). A seconda dei casi l'appartenenza ad un'alleanza può provocare una diminuzione o un aumento della spesa militare. Ciò beninteso a prescindere

(6) Y. Lulan: *Defence in Tight Economy - Defence Expenditure and the Economy: Impact and Repercussions*, paper presentato nel corso del 24° Convegno Annuale dell'IISS: *Defence and Consensus: the Domestic Aspects of Western Security*, L'Aja, 9-12 settembre 1982.

(7) Vedasi in proposito P. Armani: *Programmazione economica, pianificazione della Difesa e riforma delle Forze Armate*, in ISTRID: *Atti del Convegno su Programmazione della Difesa nel quadro di una politica di sicurezza, distensione e disarmo*, Roma, Auletta di Montecitorio, 21-22 marzo 1980, Roma, 1980, vol. I., pp. 23-113.

(8) J. Perget: *Rélations entre niveau de développement et dépenses de défense. Essai de définition d'une typologie*, nel rapporto del gruppo di ricerca IHEDN: *Les dépenses militaires et l'économie de la Nation*, annesso 6, Stratégique, n. 4/1981,

pp. 90-111.

(9) K. Hartley e P. Mc Lean: *UK Defence Expenditure*, Public Finance, Università di York, n. 2/1981.

(10) R. Smith: *The Demand for Military Expenditure*, Economic Journal, dicembre 1980, pp. 811-820 e J. P. Dunn, P. Pashardes e R. Smith: *Needs, Costs and Bureaucracy: The Allocation of Public Consumption in the UK*, Economic Journal, marzo 1984, pp. 1-15.

(11) M. Olson e Z. Zeckhauser: *An Economic Theory of Alliances*, Rand, RM 4297, Santa Monica, 1966; J. Cauley e T. Sandler: *On the Economic Theory of Alliance*, Journal of Conflict Resolution, giugno 1975, pp. 330-348; C. Weinberger: *Report on Allied Contributions to Common Defense*, DoD, Washington DC, marzo 1985 e S. Lunn: *Burden-sharing in NATO*, Chatham House, Papers n. 18, Londra, 1983.

dere dal livello di sicurezza conseguibile con la partecipazione o no all'Alleanza.

A parte questi fattori difficilmente controllabili ed accertabili e su cui si potrebbe discettare all'infinito senza pervenire ad alcuna affidabile conclusione, agiscono sulla spesa militare e sulle attuali pianificazioni della Difesa, taluni condizionamenti e fattori, maggiormente valutabili sotto il profilo del rigore logico e sul piano dell'oggettività, anziché della semplice preferenza ideologica. Essi consistono soprattutto nell'esigenza di procedere alla sostituzione di sistemi d'arma che siano pervenuti al termine della loro vita tecnica o operativa, ovvero nella decisione di rinunciare o di dotarsi di specifiche capacità militari.

Solo essi permettono una lettura dei bilanci della Difesa e dei condizionamenti della pianificazione e una valutazione di larga massima almeno fra erogazioni di fondi, realizzazioni fisiche e capacità operative che ne conseguono. E' più importante esplicitare tali correlazioni, che non discutere sui principi generali.

In conclusione, è da sottolineare che non appare possibile rispondere con analisi sia teoriche sia empiriche al vecchio interrogativo se l'allocazione alla Difesa sia determinata dalle minacce, dagli impegni o da quanto si crede che si possa spendere per le Forze Armate (12). Teoricamente dovrebbero essere le esigenze di difesa derivanti dalla minaccia. In pratica questo è avvenuto solo quando è stata in gioco la sopravvivenza nazionale. Quindi il livello di spesa militare è determinato generalmente con una serie di alchimie, in cui gli aspetti soggettivi e dichiaratori, cioè retorici, fanno decisamente premio su quelli oggettivi e logici. Essendo poi la Difesa una forma di assicurazione, in cui non è possibile aprioristicamente determinare profitti e perdite, dipendendo essi anche dalle reazioni (e dagli errori) dell'avversario, esiste una grossa difficoltà di verificare se si è sottoassicurati o iperassicurati e, nel primo caso, nel definire i rischi che una sottoassicurazione comporta. Solo un conflitto reale può dire se la pianificazione era corretta o no (a parte il fatto che la migliore pianificazione può essere vanificata da qualche errore operativo).

Un esempio classico dello scarso rigore esistente in materia è rappresentato dalla decisione NATO di incrementare del 3% i bilanci della Difesa, indipendentemente dal livello di spesa militare e dalle esigenze operative, che sono diverse da paese a paese. All'ono-

rare o meno l'impegno del 3% è stato attribuito un valore simbolico, di fedeltà all'Alleanza, con tensioni politiche ed incidenze pratiche che hanno di gran lunga superato l'importanza strategica e finanziaria della formula.

Strettamente collegati con il livello di spese militari sono le metodologie, gli indicatori ed i riferimenti, rispetto a cui esso viene valutato. Generalmente si impiegano delle batterie di indicatori, che hanno però solo valore del tutto orientativo, in quanto non consentono alcun raccordo fra livello di spesa e livello di sicurezza con esso conseguibile. Gli indicatori più utilizzati sono il percento del PIL delle spese militari rispetto al PIL, o il percento della spesa pubblica, o il tasso di militarizzazione che viene espresso in numero di militari per abitante, e così via. Tali indicatori, su cui torneremo in seguito, sono estremamente riduttivi, anche per la difficoltà di paragonare i bilanci militari, in riferimento alla differente capacità d'acquisto delle varie monete, ai diversi regimi fiscali, e alla difficoltà di lettura dei bilanci in cui compaiono spese non finalizzate al servizio della Difesa (protezione civile, ad esempio), mentre non ne figurano altre, come quelle relative alla coscrizione obbligatoria o alle servitù militari. I tentativi fatti dall'ONU di omogeneizzare i bilanci militari per poterli confrontare sono praticamente falliti (13).

I principali fattori che incidono sulla pianificazione militare e sulla programmazione finanziaria della Difesa

In ogni pianificazione si pongono sempre delle scelte fra opzioni alternative generali, che riguardano in particolare il tempo in cui conseguire una certa capacità operativa, il rapporto fra le dimensioni delle forze e il loro grado di prontezza operativa e il grado di sofisticazione dei mezzi e dei sistemi d'arma da approvvigionare.

Forse la variabile fondamentale di ogni pianificazione è il tempo in cui l'impiego dei fondi si traduce in una capacità operativa effettiva. Si presenta, infatti, sempre l'alternativa tra realizzare un'efficacia a breve termine, concentrando le risorse sulle spese di funzionamento (personale, addestramento, mantenimento dell'usato, prontezza operativa, ecc.) o tendere a massimizzare l'efficacia a più o meno lungo termine, sacrificando il presente all'avvenire e concentrando le risorse sulla ricerca e sviluppo e sull'ammodernamento, cioè sulle spese di investimento. La realizzazione di un equilibrio

(12) F. Cooper: *Defence in Tight Economy - The management of Defence Expenditure*, paper presentato al 24° Convegno Annuale dell'IISS (cit. nota 6).

(13) J. Fontanel: *La comparaison des dépenses militaires*, Défense Nationale, novembre 1982.

ottimale fra funzionamento e investimento rappresenta il punto centrale della pianificazione militare.

Anche questo è un problema che non si presta a valutazioni e a scelte univoche. In proposito, occorre tener conto di una serie di considerazioni.

Primo: un esercito di uomini senza armi non serve ma è altrettanto inefficace un esercito superarmato, senza uomini in numero e qualità sufficienti. Secondo: esiste un punto di equilibrio fra investimento e funzionamento dato dalla regolare sostituzione dei sistemi d'arma e dei mezzi in dotazione, cioè del capitale delle Forze Armate, al termine della durata della vita tecnica e operativa di ciascun mezzo, che viene definita vita ottimale. Questa possibilità di equilibrio tramite un rinnovamento ciclico a ritmi stabilizzati è però generalmente impossibile. Infatti, la lievitazione dei costi dei sistemi d'arma principali, dovuta non soltanto all'inflazione intrinseca delle loro componenti ma soprattutto al cosiddetto *indice di qualità* (o tasso di inflazione tecnologica) è sempre superiore in questi ultimi anni, in tutti i paesi occidentali, al tasso d'incremento dei bilanci (14). Ciò sottopone la programmazione della Difesa a fortissime tensioni, imponendo la riduzione delle strutture e del numero dei sistemi d'arma che possono essere acquisiti e mantenuti in linea. Il problema del rapporto qualità/quantità, sul quale si sono arrovelate generazioni di responsabili e studiosi di cose militari, presenta, per certi aspetti, analogie con il problema dell'equilibrio tra funzionamento e investimento. Mentre l'effetto del funzionamento è immediato (*fast cost*), ma si esaurisce nel breve periodo — al limite nel momento in cui viene effettuata la spesa — gli effetti dell'investimento sono differiti (*slow cost*) ma cumulativi e destinati a perdurare nel tempo, approssimativamente per tutto il periodo in cui il sistema d'arma rimane in servizio. Le spese per la ricerca e sviluppo e quelle per l'industrializzazione (complessivamente si aggirano sulla metà dell'investimento per i sistemi d'arma maggiori), iniziano anche una decina di anni prima dell'entrata in servizio dei primi esemplari di un sistema d'arma.

Occorre distinguere l'efficacia dall'efficienza (15).

L'efficacia è la capacità di assolvere un determinato compito, in una situazione ipotizzata, in maggiore o minor misura. L'efficienza, che è solo un aspetto subordinato all'efficacia, rappresenta il grado di conseguimento di un determinato standard, espresso dalle tabelle organiche, dalle prestazioni dei mezzi e dal livello addestra-

tivo dei reparti. I due parametri di valutazione, che spesso vengono confusi, sono invece profondamente differenti. L'efficienza è un aspetto, ma non costituisce necessariamente una condizione sufficiente della efficacia. E' chiaro che sarebbe ottimale avere tutto al tempo stesso efficiente ed efficace. In pratica questo non è possibile. Occorre pertanto limitarsi a obiettivi più realistici e questi vanno definiti puntando evidentemente più sulla efficacia che sull'efficienza.

I bilanci militari attuali, nonostante la crescita della quota dell'investimento presentano una caratteristica di notevole rigidità, in riferimento ai lunghi tempi e ai consistenti finanziamenti necessari per la ricerca e la messa a punto dei prototipi e per i vincoli derivanti dalle collaborazioni internazionali, che impongono scadenze fisse o quasi per l'assunzione degli impegni e per l'erogazione dei fondi. Generalmente si considera che la flessibilità del bilancio sia del 5% per le spese di funzionamento e del 10% per quelle d'investimento (che sono quindi le prime ad essere penalizzate in casi di «tagli» alle previsioni di bilancio). Nel settore dello investimento va praticamente (se non formalmente) considerato vincolato il 90% dell'investimento dell'anno successivo, con una curva ad andamento tendenzialmente circolare che tocca il 40% delle disponibilità globali dell'investimento dopo 10 anni. La flessibilità dei bilanci è molto relativa. Ciò significa due cose. Primo: variazioni non programmate con largo anticipo provocano inconvenienti molto gravi. Secondo: i bilanci militari non si prestano per loro natura ad interventi congiunturali a breve termine.

Le scelte di fondo della pianificazione militare riguardano non solo le dimensioni e la configurazione delle strutture e il livello di sofisticazione dei mezzi (generalmente si punta su una *high-low mix* la cui definizione presenta non pochi problemi, sia operativi sia di politica industriale della Difesa), ma anche la prontezza operativa (cioè i livelli di disponibilità di personale e talvolta anche di materiali di tipo comune), che consiste nella capacità del reparto di essere impiegato con maggiore o minore immediatezza, senza far ricorso ad operazioni di completamento o di mobilitazione.

Le dimensioni delle strutture, la qualità e quantità dei mezzi e il grado di prontezza operativa rappresentano parametri potenzialmente contrapposti e competitivi ai fini dell'assorbimento dei fondi disponibili (16). In linea teorica, non è facile stabilire un equilibrio.

(14) Vedasi successivo paragrafo 4.

(15) C. Jean: *Il metodo costo-efficacia nella pianificazione*, Rivista Militare, n. 4/1973.

(16) C. Jean: *Prontezza operativa e dimensioni dell'Esercito*, Rivista Militare, n. 1/1984 pp. 32-37.

Cruciale, e al tempo stesso critico, è il problema della qualità e quantità delle forze. Quelle dell'esercito sono, per loro natura, suscettibili di una gamma di scelte più vasta di quanto non avvenga per quelle navali ed aeree. Le strutture di pace dell'esercito possono infatti essere modificate profondamente all'atto della mobilitazione (allorquando, va da sé, le condizioni politico-strategico-operative rendano la mobilitazione possibile ed efficace). In linea generale l'ottimizzazione dell'allocatione delle risorse deve avvenire avendo riguardo alle esigenze di guerra, anziché a quelle di pace. La dilatazione delle strutture all'emergenza — se consentita dai tempi di preavviso disponibili — rappresenta una grossa occasione di risparmio nelle spese del funzionamento e consente di dedicare un'aliquota maggiore della spesa all'investimento, cioè alla capitalizzazione dell'esercito (circa il 75% delle spese di funzionamento sono direttamente correlate alle dimensioni delle strutture).

D'altro canto, il livello di sofisticazione dei mezzi dovrebbe essere definito sulla base di rigorose valutazioni di rendimento marginale o di efficacia/costo. In loro assenza, il sistema tende a sfuggire di mano, perché è naturale la tendenza degli Stati Maggiori e dell'industria a ricercare il meglio in assoluto, anziché quel livello che assicura la massima efficacia complessiva. La

corsa al meglio comporta non solo un incentivo all'incremento impressionante dei costi unitari dei sistemi d'arma, ma anche l'aumento delle spese di mantenimento, cui spesso si aggiunge una diminuzione del tasso di disponibilità operativa rispetto ai mezzi più rustici. Talune recenti valutazioni hanno dimostrato che all'aumento del 10% delle prestazioni di un sistema d'arma possono corrispondere un aumento anche del 30% dei costi ed una diminuzione del 50% della disponibilità operativa (17). Si tratta quindi di riuscire ad effettuare affidabili valutazioni di rendimento complessivo, anziché limitarsi a confronti, di minore significatività, tra le prestazioni unitarie dei singoli sistemi d'arma disponibili sul mercato o da sviluppare.

Un fattore condizionante della pianificazione militare è stato, a partire dagli anni settanta, l'enorme aumento dei costi unitari dei sistemi d'arma principali. E' stato valutato che, per il 60% del parco materiali delle Forze Armate si verifichi un aumento medio in termini reali del 6-10% annuo.

Questo ha fatto sì che i nuovi sistemi d'arma costino in termini reali due-tre volte in più dei vecchi sistemi che sono chiamati a sostituire (18), come è riportato dalla tabella 1.

COSTI RELATIVI A GENERAZIONI SUCCESSIVE DI ARMAMENTI

TAB. 1

ESEMPIO	GENERAZIONE PRECEDENTE	GENERAZIONE SUCCESSIVA	ANNI FRA L'INIZIO DELLA INTRODUZIONE IN SERVIZIO	MAGGIORI COSTI IN TERMINI REALI	AUMENTO MEDIO ANNUO
Fregata	Leander	Tipo 22	14	3	14%
Cacciabombardiere	F6	HGRI	16	4	19%
Elicottero	Wasp	Lynx	12	2,5	12,5%
Veicolo corazzato trasporto truppa	FV 432	MCV 80	20	3,5	12,5%
Missile guidato	Sea Cat	Sea Wolf	13	3,5	19%
Proietto d'artiglieria	5,5 in	155 LI5	11	2	9%

Da Ministero della Difesa Britannico: *Statement on the Defence Estimates 1981*, Londra, Aprile 1981.

(17) C. Jean: *La strategia industriale del sistema difesa*, cit., p. 5.

(18) F. Cooper: *Defence in Tight Economy. The Management of Defence Expenditure*, cit. .

Questo fenomeno sta provocando il cosiddetto *disarmo strutturale* della NATO per inflazione di costi, messo in luce nel rapporto Callaghan del 1975, che si è cercato di fronteggiare con una serie di misure di vario genere.

In primo luogo, si è cercato di ridurre gli impegni militari al minimo indispensabile, compatibilmente beninteso con la situazione politico-strategica. Va notato che ciò non è stato sempre possibile. Nel caso dell'Italia, ad esempio, la turbolenza del bacino del Mediterraneo ha indotto, almeno sotto l'aspetto dichiaratorio sinora, ad accrescere gli impegni a sud. Ne dovrebbero derivare nuovi oneri di spese per la Difesa (ancorché la mancata, seppur possibile e del tutto giustificabile, reazione all'«incidente» di Lampedusa, abbia suscitato in taluni qualche perplessità sull'accrescimento di una capacità tecnica che, per motivi politici, non può essere poi utilizzata).

In secondo luogo, si sono comprese per quanto possibile le spese di funzionamento riducendo il grado di prontezza operativa, migliorando l'organizzazione delle manutenzioni e riparazioni, contraendo l'addestramento, ecc.. Ciò ha permesso di travasare i fondi recuperati sull'investimento. In Italia l'investimento è cresciuto dal 15-18% dell'inizio degli anni settanta, al 25% del bilancio della Difesa nel 1985. La percentuale è ancora nettamente bassa rispetto a quella degli altri paesi. Viene infatti considerato che un equilibrio ottimale tra investimento e funzionamento alla fine degli anni ottanta sia nella proporzione 40% e 60% del totale del bilancio (rispetto al 30% e 70% considerato una quindicina di anni fa).

In terzo luogo, si è contratto il numero delle unità e dei sistemi d'arma in servizio. In taluni casi il ridimensionamento è stato strisciante; in altri improvviso e drastico, come è avvenuto in Italia nel 1975. Il ridimensionamento delle strutture provoca una riduzione sia delle spese di funzionamento (per il 75% collegate alle dimensioni dello strumento militare) sia delle esigenze dell'investimento, data la riduzione del numero dei nuovi sistemi d'arma che è necessario approvvigionare per sostituire quelli divenuti obsoleti. Evidentemente il provvedimento presenta limiti che non possono essere superati. Viene generalmente considerato che la quantità influisca sulle capacità operative in misura quadratica e la qualità secondo indici lineari (19).

Di conseguenza esistono precisi limiti di dimensioni delle forze al di sotto dei quali non si può scendere quale che sia il livello tecnologico dei sistemi d'arma in dotazione (20). Sulle dimensioni delle strutture agisce anche il sistema di reclutamento adottato. Infatti, la coscrizione obbligatoria, per ragioni di equità sociale, deve essere generale e non avvenire su base selettiva, cioè non deve rivolgersi a solo una parte dei giovani.

Pertanto diviene con essa inevitabile che le strutture di pace dell'esercito vengano mantenute più dilatate, di quanto avverrebbe in caso di reclutamento solo volontario.

In quarto luogo, si tende a fare il più ampio ricorso possibile a mezzi commerciali, come autocarri, macchine per lavoro in terra, ecc. e ad utilizzare alla emergenza mezzi civili requisiti, come aerei, elicotteri, navi, ecc..

In quinto luogo, si è cercato di razionalizzare la produzione degli armamenti in ambito europeo ed atlantico, adottando quella che è stata denominata la *strategia delle risorse*. Attraverso cosviluppi e coproduzioni si è tentato di aumentare la serie di produzione, per diminuire i costi unitari dei sistemi d'arma (oltre che a realizzarne una maggiore interoperabilità d'impiego).

In sesto luogo, si è cercato di contenere i requisiti operativi, rinunciando a capacità tecnologiche non indispensabili, ma comunque estremamente costose, e di ricorrere maggiormente al *refitting* dei sistemi d'arma, per poterli mantenere in servizio operativo per un più ampio arco di tempo. Il *refitting* consiste nel montare sulla medesima piattaforma, scalo di nave o di carro armato, cellula d'aereo, ecc. successive generazioni di componenti specialistiche (sensori, armi, ecc.), procedendo ad ammodernamenti nel corso della vita operativa del mezzo, per il quale può essere prevista già in sede di progettazione un'evoluzione programmata della configurazione.

In settimo luogo, si è cercato, in maniera sistematica soprattutto da parte francese, di diminuire l'onere della Difesa sull'economia con le esportazioni di armamenti e con la ottimizzazione delle ricadute tecnologiche delle ricerche per la Difesa sulle produzioni civili.

Si tratta di un complesso di provvedimenti molto articolato, che almeno finora non ha però risolto sod-

(19) C. Jean: *La vulnerabilità nei conflitti militari*, in L. Di Sopra e C. Peianda: *Teoria della vulnerabilità*, Angeli, Milano, 1984, pp. 99-135.

(20) S. Canby: *New Conventional Force Technology and the NATO-Warsaw Pact Balance-Part II*, Adelphi Papers

n. 198 *New Technology and Western Security Policy*, IISS, Londra, 1985; S. Canby: *The Operational Limits of Emerging Technologies*, International Defence Review, giugno 1985; M. van Craveld: *Technology and War*, C. e L. Associates Inc., Washington DC, 1984.

disfacientemente il problema dell'inflazione dei costi unitari.

Una delle difficoltà maggiori risiede nella tendenza conservatrice degli Stati Maggiori di tutto il mondo, che consiste nel tendere semplicemente a sostituire i sistemi di arma vecchi con altri più moderni, non modificando le preesistenti strutture e procedendo ad adeguamenti solo marginali delle tattiche e delle tecniche di impiego. Secondo taluni esperti un approccio più innovativo che rimettesse in discussione completamente le strutture del lungo termine, potrebbe consentire un migliore impiego delle risorse disponibili in relazione alle prospettive di evoluzione tecnologica. Si tratterebbe in pratica non di definire, come sostanzialmente avviene ora un po' dovunque, i requisiti operativi ad esempio di un nuovo carro, ma di esaminare globalmente se nel lungo termine (20-25 anni) le funzioni operative ora svolte dai carri armati debbano continuare ad essere assolte da mezzi analoghi, ovvero da qualcosa di diverso, inserito in una *mix* di sistemi d'arma differente dall'attuale. Taluni stati hanno cercato di seguire tale approccio, molto più ragionevole e razionale. Le esperienze maturate al riguardo non sono state però molto incoraggianti.

Comunque il problema diventerà in breve tempo ineludibile e poiché una sua soluzione è necessaria, essa deve essere considerata possibile nonostante ogni difficoltà che si dovrà superare. In sostanza si potrà procedere a colmare il divario fra esigenze e disponibilità solo con un ripensamento globale di tutte le componenti ed i fattori che incidono sull'organismo militare: dal sistema di reclutamento alla dottrina d'impiego delle forze.

Inflazione militare e deflatori di spesa

L'inflazione militare costituisce uno dei temi, al tempo stesso più importanti e più dibattuti, non solo all'interno della Difesa, ma anche nei rapporti fra di essa con i Ministeri finanziari. Il problema è fondamentale, specie ove si ricorra alla pratica del consolidamento del bilancio, come avviene in Italia, e i fondi attribuiti alla Difesa con leggi speciali, anziché tradursi in assegnazioni suppletive, vengono, dopo un anno o due, inglobati nel *plafond* consolidato. Una valutazione molto accurata dell'incidenza dell'inflazione sui vari programmi è poi essenziale per il passaggio dalla pro-

grammazione, che considera proiezioni finanziarie a prezzi costanti, alla formulazione del bilancio, che è in moneta corrente.

Il Tesoro impiega per la definizione del bilancio di previsione militare il tasso di inflazione programmato, che è generalmente inferiore a quello reale. L'impiego di un deflatore unico è senz'altro molto più semplice di quello di deflatori e fattoriali, per i quali occorrerebbe disporre di dati di spesa estremamente disaggregati (21).

E' indubbio che l'impiego di un deflatore unico è deviante. La entità dell'inflazione dipende infatti dalla struttura dei consumi. Quella militare presenta notevoli differenze rispetto alla media nazionale, sulla cui base vengono computati i vari indici di inflazione.

Ma il problema che si pone per valutare con realismo l'inflazione militare non è tanto quello relativo all'aumento del costo unitario del medesimo prodotto (per esempio di un certo tipo di aereo o di un carro armato), derivante dalla media ponderale dell'inflazione relativa alle sue varie componenti merceologiche (meccanica, elettronica, optronica, ecc.). Per la composizione particolare della spesa militare, negli anni settanta la differenza dell'inflazione intrinseca della spesa militare rispetto a quella del «paniere» considerato nell'inflazione implicita del PIL è stata valutata in Gran Bretagna del + 1,3% annuo (Defence Relative Price Effect) (22). Altri esperti hanno espresso l'opinione che tale differenza sia ragguagliabile al 10-15% dell'indice di inflazione dei prezzi al consumo.

L'aumento dei costi unitari dei sistemi d'arma (a cui sono poi correlati i costi manutentivi ed addestrativi), sono dovuti alla cosiddetta *inflazione tecnologica*.

Questo è un fenomeno che in campo militare presenta caratteristiche peculiari. Anche negli investimenti industriali esiste un'inflazione tecnologica, talché il tasso di investimento «procapite» aumenta in misura cospicua. Ma in tale campo, ad un aumento dell'investimento corrisponde un aumento della produttività «procapite» e, a parità di produzione, una diminuzione della manodopera ed una maggiore incidenza del capitale rispetto alla forza lavoro nel costo complessivo del prodotto.

In campo militare, l'inflazione tecnologica (in USA viene denominata *quality index*, in Francia *dérive des prix*) costituisce l'aumento del costo unitario dei vari mezzi, oltre il normale tasso di inflazione derivante

spese militari quello previsto per il PIL.

(22) F. Cooper: *Defence in Tight Economy - The Management of Defence Expenditure*, cit.

(21) Taluni paesi impiegano deflatori differenziati. Ad esempio, la Germania Federale impiega per gli approvvigionamenti l'indice d'inflazione previsto per i prezzi dei beni finali di investimento ponderato per i vari comparti e per le altre

dalle più elevate prestazioni del singolo mezzo. Il fenomeno assume particolare rilevanza in Occidente, dove con la qualità dei mezzi si cerca di compensare la superiorità quantitativa del Patto di Varsavia, derivata dal tasso di militarizzazione della società e dell'economia sovietiche (ferme di leva di 24-36 mesi e 12-15% del PIL dedicato alle Forze Armate), impensabile addirittura nelle società democratiche. Nonostante la superiorità tecnologica generale dell'Occidente anche il Patto di Varsavia ha migliorato notevolmente la qualità dei suoi equipaggiamenti. La corsa agli armamenti, che nel passato era soprattutto quantitativa, è divenuta qualitativa. Di conseguenza le maggiori prestazioni tecniche intrinseche ed i conseguenti maggiori costi dei singoli sistemi d'arma non si traducono automaticamente in una maggiore «produttività operativa».

Infatti, vengono neutralizzate, almeno per la gran parte, dai corrispondenti miglioramenti tecnologici dei mezzi avversari. Come precedentemente illustrato, il costo di un sistema d'arma principale è doppio - triplo, di quello del sistema d'arma della generazione precedente che sostituisce dopo 10-25 anni. Pur in misura inferiore a quelli dell'investimento, aumentano anche i costi di esercizio, in particolare quelli delle componenti e subassiemi che vengono sostituiti dopo un certo numero di ore di funzionamento, nonché il costo del munizionamento impiegato in addestramento.

Il progresso tecnologico ha poi diminuito le durate sia di affidabilità tecnica che di validità operativa dei sistemi d'arma, per cui il ritmo delle sostituzioni si è accelerato.

Il metodo del bilancio consolidato (completato eventualmente di un tasso di crescita costante collegato al PIL, come in Francia, o rapportato all'entità del bi-

lancio, come nel caso del 3% NATO) mal si presta a tener conto di questo fenomeno. Molto più idoneo sarebbe un bilancio collegato ad una ben definita programmazione militare, supportata da un'affidabile organizzazione di analisi e valutazione dei costi previsionali. In caso contrario è inevitabile la tendenza della tecnostuttura militare di sottovalutare i costi unitari, per portare avanti i programmi fino al loro limite di irreversibilità, dopo il quale, nell'uno o nell'altro, vengono reperiti i fondi per completarli (incidendo eventualmente su altri programmi, possibilmente su quelli delle altre Forze Armate) o su programmi complementari, ma essenziali ai fini dell'operatività, come quelli relativi alle scorte di munizionamento o di parti di ricambio.

E' evidente che il sistema del consolidamento del bilancio sia molto confortevole sotto il profilo politico, così come quello della ripartizione percentualistica di fondi fra le Forze Armate è molto comodo all'interno della Difesa. Se esso si presta in misura ragionevolmente adeguata al finanziamento delle spese di funzionamento, si presta molto meno bene a quello delle spese di investimento. Un sistema misto — bilancio consolidato integrato periodicamente da finanziamenti con leggi speciali dedicati a programmi ben precisi — potrebbe rivelarsi più rispondente dell'attuale.

E' questo un problema che va in qualche modo risolto per evitare squilibri che inciderebbero pesantemente sull'efficacia dell'intera spesa militare. Dato il suo carattere di indivisibilità — posto in luce da A. Pedone — l'esistenza di forti squilibri in una componente potrebbe annullare — o quanto meno diminuire in maniera molto rilevante — l'efficacia dell'intera spesa.

L'economia della Difesa

LA PIANIFICAZIONE
E LA PROGRAMMAZIONE
DELLA DIFESA IN ITALIA

LA PIANIFICAZIONE E LA PROGRAMMAZIONE DELLA DIFESA IN ITALIA

La pianificazione e la programmazione in Italia

Come è stato accennato, il servizio pubblico della Difesa è assimilabile ad una grande attività produttiva che assorbe risorse per la realizzazione di programmi finalizzati a determinati obiettivi, cioè a ben definite scelte politico-strategiche.

I tempi della ricerca e sviluppo di nuovi materiali (8-12 anni) della loro produzione (4-6 anni) e del loro periodo di servizio (20 anni), nonché l'esigenza di provvedere alla qualificazione del personale per il loro impiego e manutenzione, alla predisposizione del supporto logistico e alla modifica delle concezioni operative e tattiche conseguenti all'introduzione in servizio di mezzi di nuove caratteristiche (senza parlare dell'adeguamento delle infrastrutture, dei poligoni, ecc.) pongono alcune necessità e condizionamenti.

Il *defense management* deve essere proiettato nel più lungo periodo possibile. L'insieme dei singoli programmi e dei vari obiettivi/missioni deve essere concepito come un sistema unitario. Ogni singolo programma deve essere cioè considerato integrante e interdipendente e quindi competitivo con gli altri, secondo una ben precisa scala di priorità.

In altre parole, come l'*obiettivo difesa* va considerato competitivo con altri obiettivi economico-sociali in termini di ripartizione delle risorse disponibili, lo stesso deve avvenire fra programmi considerati competitivi fra di loro, in modo da realizzare un'ottimizzazione complessiva. Questa consapevolezza dovrebbe far escludere quotizzazioni a priori, sia delle risorse attribuite alla Difesa rispetto a quelle complessive, sia nell'ambito della Difesa. E' quindi auspicabile che la pianificazione militare venga integrata in quella nazionale e che tale integrazione sia stabile (e al tempo stesso dinamica per adeguarsi ai mutamenti di situazione), affidabile, proiettata per un periodo di durata compatibile con i tempi intrinsecamente richiesti per la realizzazione delle decisioni adottate circa obiettivi ben definiti.

Questi risultati non sono stati finora realizzati in Italia sia per la mancanza dei presupposti che avrebbero reso possibile l'inserimento della programmazione militare in quella nazionale (e questo si è riflesso sulla entità e sulla finalizzazione degli stanziamenti della Difesa), sia per le carenze interne dell'apparato militare (specie a causa della concentrazione dei poteri in fatto

di scelte programmatiche negli Stati Maggiori delle singole Forze Armate), con ridotto peso degli organi interforze, cioè dello Stato Maggiore della Difesa e del Segretariato Generale della Difesa/Direzione Nazionale degli Armamenti.

Come sempre la conoscenza della struttura formale istituzionale, soprattutto per quanto riguarda i cosiddetti poteri di coordinamento, è condizione necessaria, ma non sufficiente, per capire la realtà di un processo decisionale. Nel caso militare l'inesistenza di indici che possano misurare la produttività in termini politico-strategici dell'allocazione ai diversi obiettivi delle risorse umane e finanziarie disponibili rende questa comprensione ancora più difficile. La complessità tecnica della materia e il fatto che è la stessa tecnostuttura a provvedere al tempo stesso alla proposta dei programmi ai responsabili politici e alla consulenza tecnica del vertice politico della difesa aggiungono ulteriori difficoltà. Per conoscere la programmazione militare e i reali meccanismi di un processo decisionario occorre comprendere la realtà burocratica: cioè le procedure e gli equilibri che determinano il peso degli orientamenti di ciascuno dei componenti del vertice militare e di quest'ultimo nei confronti del vertice politico della Difesa.

Il problema ha quindi tre aspetti correlati.

Il primo riguarda i rapporti «esterni» alla Difesa. Il secondo i rapporti fra vertice politico e vertice militare della Difesa. Il terzo i rapporti relativi alle strutture e procedure interne al vertice militare.

Se non cresce il livello di affidabilità e di approfondimento della pianificazione generale economico-sociale, tanto da poter superare il vecchio concetto di *bilancio consolidato*, è inutile tentare di inserire la programmazione militare in quella nazionale. Non sarebbe possibile, infatti, stabilire alcuna scala pluriennale di priorità, tenuto conto della situazione economica (presente e in prospettiva) e quindi non avrebbero alcuna pratica efficacia la preventivazione e la valutazione critica delle esigenze globali, dal cui quadro dovrebbe emergere un giudizio abbastanza obiettivo sull'entità globale degli stanziamenti da destinare alla Difesa.

Nella situazione in atto non si può parlare a ragion veduta né di compatibilità né di congruità del bilancio della Difesa. Non si disporrebbe di elementi di giudizio al riguardo e ogni ragionamento, incentrato solo su grandezze macroeconomiche, è talmente riduttivo della complessità del reale da essere addirittura deviante.

D'altra parte esiste una realtà oggettiva: per ottenere stanziamenti aggiuntivi o non vedere erosi quelli

di cui dispone, la Difesa deve riuscire a dimostrare in maniera soddisfacente perché tali fondi sono indispensabili e cosa accadrebbe se essi non venissero assegnati. In un paese democratico non vi è alternativa alla capacità della Difesa di ottenere un adeguato grado di consenso politico sugli obiettivi generali e particolari che si prefigge.

Quando il problema della Difesa era politicamente un problema soprattutto «ideologico» (fatto questo che si è profondamente modificato negli anni '70), la questione era molto più semplice, anche per lo scarso livello di conoscenza militare esistente all'esterno e per l'intesa, di fatto esistente tra maggioranza ed opposizione, di mantenere la discussione dei problemi militari a livello di massimi principi, cioè di enunciazioni teoriche prive di ogni incidenza concreta.

Ora la situazione sta evolvendo rapidamente, data l'avvenuta, o quasi, *deideologizzazione* del problema militare, in uno con l'aumento della conoscenza delle realtà e dei problemi militari, verificatosi sia nel Parlamento che nell'opinione pubblica. Le discussioni sono sempre più concrete e penetrano sempre più nella sostanza della programmazione e delle motivazioni delle singole scelte.

E' un aspetto questo che la Difesa non ha ignorato. La pubblicazione del Libro Bianco 1985, le Note aggiuntive al bilancio della Difesa, l'ampiezza e la qualità delle informazioni fornite alle Commissioni parlamentari costituiscono prova evidente dell'odierna consapevolezza della Difesa circa la realtà di questo problema.

Esistono ancora limiti da parte di entrambi gli interlocutori.

Nell'ambito del Parlamento, per l'inesistenza di organi di studio e di valutazione degli elementi prodotti dall'Amministrazione, la possibilità di indirizzo e di controllo del legislativo si riduce talvolta a mera finzione formale.

Nell'ambito della Difesa, per l'ancora insoddisfacente livello qualitativo della programmazione e dei supporti analitici al sistema decisorio, specie per quanto riguarda sia la preventivazione dei costi sia la valutazione comparativa dell'efficacia operativa di programmi alternativi.

Vi è inoltre un aspetto particolare rappresentato dalle funzioni alquanto abnormi e distorsive esercitate dal Dicastero del Tesoro nel contesto governativo, in merito alla definizione della politica generale di spesa da sottoporre al Parlamento. Gli stanziamenti per la Difesa, in misura ancora maggiore di quanto avvenga per le altre Amministrazioni, vengono determinati dal Tesoro (anche se con il concorso e in contraddittorio con i responsabili operativi e tecnico-finanziari della Difesa) con procedure e metodologie sostanzialmente aprioristiche e arbitrarie, orientate esclusivamente a contenere il volume finanziario complessivo, senza considerare l'importanza né dei programmi che vengono «tagliati», né delle singole voci di spesa.

Torniamo così al concetto di *bilancio consolidato* della Difesa.

Il concetto nacque nel corso della formazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 1950-51, allorché il Ministero del Tesoro impose alla Difesa di non superare gli stanziamenti del 1949-50. Tale principio, mantiene, tuttora, sostanziale validità, anche se sono stati adottati correttivi, quali l'approvazione di leggi di finanziamento straordinario (1) o l'applicazione di aumenti indicizzati, oltre quelli derivanti dalla inflazione, conteggiati con l'applicazione di particolari deflatori di spesa di cui parleremo in seguito (2). Di fatto, il mantenimento del reale potere d'acquisto non è stato garantito dalle indicizzazioni operate. Si tratta di una difficoltà acuita dall'eccessivo ottimismo circa il costo unitario dei mezzi, con cui talvolta la Difesa ha imposto i propri programmi.

Ne sono derivati: una notevole instabilità della pianificazione; la penalizzazione di taluni settori determinanti per il futuro, ma di minore rilevanza per il presente; la rigidità del bilancio conseguente all'espansione degli impegni pluriennali con conseguente sovradimensionamento quali-quantitativo di taluni programmi rispetto ad altri, e così via.

Secondo i criteri del consolidamento, il bilancio ha un andamento sostanzialmente inerziale. Questo potrebbe essere tutto sommato ancora accettabile, per realizzare un bilanciamento della programmazione in rela-

(1) Le prime si riferiscono al periodo 1951-54; le più conosciute sono quelle «promozionali» del 1975 e 1977; recentemente è stata approvata una legge relativa al finanziamento straordinario di taluni programmi di ricerca e sviluppo interforze.

(2) L'applicazione di indicizzazioni avvenne a partire dall'E.F. 1959-60, dal quale si prevede un aumento annuo del 4%, successivamente elevato al 6% per 9 anni a partire dall'E.F. 1963-

64; sospeso con alterne e alquanto confuse vicende alla fine degli anni '60 fu ripreso, limitatamente ad un livello teorico del 3%, a partire dall'E.F. 1979, a seguito dell'impegno assunto in ambito NATO nel 1978, collegato con le esigenze del potenziamento delle difese convenzionali in Europa. Di fatto, gli stanziamenti hanno sempre avuto un andamento alquanto aleatorio, con variazioni erratiche.

zione al tetto delle risorse (3). Lo diviene invece meno per il fatto che, come più volte dichiarato dai Ministri della Difesa e dai Capi di Stato Maggiore, la programmazione militare è riferita ad una ipotesi finanziaria, valutata la «minima accettabile» da parte della Difesa, ma notevolmente superiore a quella considerata dal Tesoro, e sulla cui base vengono poi praticamente determinati gli stanziamenti annuali. Tale divario rende inattuabile la programmazione originaria, sulla cui base sono redatti i programmi e assunti talvolta impegni finanziari anche di lungo periodo. Si finisce per procedere per brevi periodi, con attività episodiche e frammentarie e con modificazioni anche di fondo degli obiettivi delineati nella programmazione. In sostanza, il mancato inserimento della programmazione militare in quella nazionale e il fatto che il bilancio pluriennale non indichi nulla, essendo semplicemente un'extrapolazione contabile del bilancio annuale, contribuisce sia alla mancanza di controllo e di indirizzo della spesa militare, sia al fatto che, almeno per la gran parte, la programmazione della Difesa ha perso ogni funzione di raccordo fra obiettivi e impiego dei fondi. Il ruolo della programmazione si è così molto spesso ridotto a semplice strumento per la giustificazione di ulteriori indebitamenti, con irrigidimento dei bilanci per gli impegni pluriennali e anche per l'incerto gravame della revisione prezzi (4).

Il collegamento delle assegnazioni alla Difesa con il PIL, adombrato in Parlamento nel corso della discussione del bilancio 1986, potrebbe provocare un parziale miglioramento della situazione, in mancanza dell'adozione dei tassi d'incremento del bilancio accettati in sede NATO o dell'approvazione di un'organica programmazione della Difesa almeno per quanto riguarda il settore dell'investimento, limitando la pratica del bilancio consolidato alle sole spese del funzionamento.

Strettamente connesso con il problema dei rapporti «esterni» della Difesa con gli altri Dicasteri e con il Parlamento è quello relativo alle strutture dell'Amministrazione Centrale della Difesa. In essa esistono due vertici: uno politico e uno militare.

Un aspetto che contraddistingue l'organizzazione italiana da quella degli altri paesi occidentali è che il

vertice politico della Difesa, cioè il Ministro, pur avendo alle dipendenze il vertice militare, non dispone a differenza dei suoi colleghi stranieri di organismi (del tipo OSD — Office of Secretary of Defence — statunitense o Ufficio di Pianificazione tedesco o GROUPES francese) in condizioni di analizzare e formulare giudizi di merito sulla programmazione, sulla sua compatibilità generale con le risorse ipotizzate disponibili e sulla congruità relativa degli oneri sostenuti per i vari programmi. Di conseguenza il vertice militare, riunito nel Comitato dei Capi di Stato Maggiore, è al tempo stesso proponente e consigliere del Ministro in merito ai provvedimenti che gli ha proposto.

Il vertice militare della Difesa è a sua volta articolato in un'area operativa, formata dagli Stati Maggiori della Difesa e delle Forze Armate, ed in una amministrativa, costituita dal Segretariato Generale della Difesa, dalle Direzioni Generali e dagli Uffici Centrali. Il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri ha una spiccata autonomia e svolge contemporaneamente le funzioni attribuite agli Stati Maggiori e alle Direzioni Generali in campo programmatico, finanziario e amministrativo.

La normativa in vigore circa l'ordinamento dell'amministrazione centrale della Difesa attribuisce, come è logico, all'area operativa una netta preminenza rispetto a quella tecnico-amministrativa, in fatto di pianificazione e programmazione sia generale che finanziaria. L'attività finanziaria in sostanza costituisce funzione di stato maggiore, correlandosi automaticamente con le scelte operative e programmatiche. Questo è chiaramente sancito dai decreti delegati del 1965 sulla organizzazione centrale della Difesa, che attribuivano al Capo di Stato Maggiore della Difesa una responsabilità «individuale» in fatto di unitarietà della pianificazione delle Forze Armate (5).

La successiva legge sul Comitato dei Capi di Stato Maggiore (legge 200/1968), ha attenuato il carattere di individualità del vertice operativo, esplicitamente previsto dai decreti del 1965, sostituendogli il principio della responsabilità collegiale del Comitato. Il Capo di Stato Maggiore della Difesa ha mantenuto una preminenza solo formale, mentre gli Stati Maggiori delle tre

(3) Il principio della programmazione «a tetto» finanziario è stato ampiamente, e brillantemente, illustrato dal Capo di SM della Marina, Amm. Marulli, nel suo intervento al Centro Alti Studi della Difesa del 27 maggio 1985.

(4) V. Scarpa: *Aspetti finanziari e contrattuali delle commesse militari*, Rivista Aeronautica, febbraio 1985, pp. 9-13.

(5) Secondo i decreti delegati del 1965 (DPR 1477 e 1478 del 18/11/1965):

• «il Capo di Stato Maggiore della Difesa sentiti i Capi di Stato Maggiore delle tre Forze Armate, propone al Ministro della Difesa la pianificazione operativa, con i conseguenti programmi tecnico-finanziari» (art. 2);

• «i Capi di Stato Maggiore delle Forze Armate sono sentiti dal Capo di Stato Maggiore della Difesa per la pianificazione operativa e i relativi programmi tecnico-finanziari ed impartiscono alle competenti direzioni generali direttive d'ordine tecnico-militare per la migliore realizzazione dei programmi tecnico-finanziari approvati dal Ministro» (art. 9).

Forze Armate hanno riacquisito piena autonomia (6).

Indubbiamente l'attuale assetto influisce negativamente sulla unitarietà della pianificazione delle Forze Armate, sulla ottimizzazione dell'impiego delle risorse disponibili e forse anche sulla possibilità pratica di contenimento della spesa militare. Quest'ultima possibilità si è notevolmente ridotta da quando fu abbandonata la pratica della ripartizione percentualistica dei fondi fra le Forze Armate e sono state adottate metodologie e procedure integrate in ambito interforze per la pianificazione di lungo periodo e per la ripartizione dei fondi. Esse determinano infatti una conflittualità o, se vogliamo, una competizione fra le Forze Armate per assicurarsi la maggior entità di fondi possibili, ponendo spesso le altre Forze Armate e gli organi interforze di fronte a veri e propri fatti compiuti. Esempi al riguardo sono rappresentati dalle vicende della legge speciale della Marina, proposta al Ministro nel 1973 senza che ne venisse preventivamente informato il Comitato dei Capi di Stato Maggiore, dalla sottovalutazione dei costi di vari programmi per consentirne l'avvio e procedere fino al punto in cui essi divengono praticamente irreversibili e sono quindi in qualche modo finanziati, e così via. Ciò ha un effetto decisamente «espansivo» della spesa militare. Ben difficilmente esso potrà essere contenuto nel breve periodo, data l'isteresi dei programmi già avviati. Una programmazione delle singole Forze Armate *a tetto finanziario* molto rigido, comporterebbe sicuramente un maggiore contenimento delle spese, specie ove venisse affiancata da una normativa che precisasse le responsabilità individuali in materia di preventivazione dei costi. Una pianificazione a tetto finanziario globale interforze rischierebbe, invece, nonostante ogni sforzo e ogni buona volontà, di vedere il proprio tetto rapidamente disintegrato.

Il livello di ingegno, di immaginazione e talvolta anche di vera e propria faziosità che contraddistingue le riunioni dei responsabili finanziari degli Stati Maggiori (non solo in Italia) meriterebbe uno studio a parte, che se non altro avrebbe il pregio di essere divertente.

Nel disegno di legge recentemente predisposto dalla commissione *Caianiello*, che ripristina le responsabilità «individuali» del Capo di Stato Maggiore della Difesa e le estende al Segretario Generale/Direttore Nazionale degli Armamenti, la ripartizione delle due aree del vertice militare e la preminenza di quella operativa rispetto a quella tecnico-amministrativa sono mantenute. Esse

costituiscono la base della solidità, controllabilità ed efficienza della spesa militare. I programmatori e gli utilizzatori, cioè gli Stati Maggiori, devono mantenere una preminenza accentuata sugli organismi che realizzano i programmi, sia per assicurare la coerenza della gestione effettiva con la programmazione sia per attivare una specie di controllo interno, che garantisce in definitiva il buon funzionamento dell'intera struttura. Nelle strutture del Ministero si realizza infatti appieno il principio organizzativo fondamentale dell'*opposizione di interessi* fra chi programma e chi gestisce.

Un ulteriore aspetto riguarda l'organizzazione interna alle varie Forze Armate e le procedure di programmazione e di ripartizione del bilancio. Le attuali strutture rendono estremamente difficoltosa, anzi praticamente impossibile, l'elaborazione di una pianificazione e programmazione veramente integrate in ambito interforze.

Il recente disegno di legge, che attribuisce maggiore rilevanza allo Stato Maggiore Difesa e al Segretario Generale, rispettivamente per l'area tecnico-operativa e per quella tecnico-amministrativa, nei settori della pianificazione e dei bilanci, rappresenta un grosso passo avanti verso un'integrazione interforze. Molti però ritengono che rimarrà sostanzialmente inoperante senza l'attribuzione di più ampie e precise autorità agli organi interforze rispetto a quelli di Forza Armata, anche nei riguardi dell'impiego del personale. Infatti, i singoli Stati Maggiori di Forza Armata hanno una completa autorità non solo sull'impiego dei propri fondi, ma anche sul personale impiegato negli organi interforze. Quest'ultimo, di fatto, nonostante ogni buona volontà, subisce talvolta condizionamenti analoghi a quelli di una vera e propria lottizzazione.

Il punto centrale della pianificazione e della programmazione riguarda la definizione degli obiettivi, la selezione prioritaria dei programmi e la ripartizione delle risorse finanziarie disponibili.

Il sistema seguito fino al 1975 era basato sulla ripartizione percentualistica del bilancio della Difesa fra le tre Forze Armate. Una volta accantonate le somme per le spese vincolate (essenzialmente per stipendi) e quelle per gli organi interforze e per l'Arma dei Carabinieri, quanto rimaneva veniva ripartito fra le tre Forze Armate nella proporzione del 51% per l'Esercito, 30% per l'Aeronautica e 19% per la Marina. Le cose si modificarono profondamente nella seconda parte de-

(6) Il provvedimento, come risulta evidente dalla lettura dei relativi atti parlamentari, fu esplicitamente voluto per evitare l'accentramento di troppo potere in una sola persona, giudicato

inaccettabile in quel particolare momento, soprattutto in conseguenza dei contrasti sorti tra i Capi di Stato Maggiore della Difesa e dell'Esercito «pro-tempore» (Gen. Aloya e de Lorenzo).

gli anni '70, allorché nell'ambito del settore cosiddetto vincolato iniziarono ad agire i finanziamenti delle leggi speciali. Soprattutto per effetto dell'apporto di tali fondi, nel 1979 l'Esercito era sceso al 40%, dei fondi discrezionali, mentre la Marina e l'Aeronautica erano salite rispettivamente al 24% e al 36%, dato l'avvio più celere dei rispettivi programmi, che erano già stati messi a punto. Invece l'Esercito, sia per la minor concentrazione della base industriale di proprio interesse, sia per obiettive difficoltà di programmazione e di messa a punto dei prototipi, sia per talune variazioni degli orientamenti programmatici e per carenza di un'organica e lungimirante pianificazione, si è trovato in notevole ritardo. Negli anni '80 l'Esercito riguadagnava all'incirca 1-2 punti dalla Marina.

Dal 1980 è stato inoltre introdotto un sistema più sofisticato, che consiste nel parzializzare la programmazione finanziaria della Difesa a seconda del tipo di spesa.

Per le spese di funzionamento veniva adottato il metodo della cosiddetta *programmazione tecnico-operativa*. Esso, in pratica, consiste nell'indicizzazione, secondo deflatori di spesa settoriali, delle spese di funzionamento degli esercizi finanziari precedenti, con possibilità di modificare tale consolidamento con programmi aggiuntivi o diminutivi. Tuttavia, tale procedura tende a favorire il consolidamento, se non la lievitazione, delle spese di funzionamento, poiché ogni Forza Armata ha interesse a gonfiarle per assicurarsi una quota maggiore di bilancio.

Per l'investimento, invece, le singole Forze Armate redigono una programmazione pluriennale di 10 anni, armonizzata in ambito interforze unicamente come «tetto» finanziario, aggiornata annualmente e riferita a disponibilità complessive ragguagliate all'ipotesi finanziaria sottoposta al Consiglio Supremo di Difesa del gennaio 1981 e che di fatto supera, almeno nell'esperienza degli esercizi finanziari dal 1982 al 1986, di circa 2000 miliardi di lire 1986 all'anno le disponibilità destinabili effettivamente al settore dell'investimento (circa 4600 mld. 1986).

Il divario fra programmi d'investimento e risorse è troppo ampio per poter essere assorbito da manovre interne di bilancio, anche se si volesse (e si potesse!) procedere ad un drastico ridimensionamento delle organizzazioni di supporto territoriali, logistiche e addestrative, per trasferire fondi dal funzionamento all'investimento. E' comunque questa la via che hanno imboccato le Forze Armate, in particolare l'Esercito, che ha una organizzazione di supporto territoriale e logistica su-

scettibile di cospicuo ridimensionamento.

A partire dalla nota aggiuntiva al bilancio 1985 hanno fatto comparsa nel frasario programmatico e finanziario della Difesa le *missioni operative interforze* (7). Esse dovrebbero costituire la base su cui procedere alla definizione delle esigenze e delle priorità dei vari programmi, integrando in una visione d'insieme quelli di tutte e tre le Forze Armate, nel tentativo di far quadrare i conti, cioè di armonizzare le esigenze con le risorse complessive. La loro introduzione rappresenta una grossa novità, in quanto si cerca di introdurre il metodo della pianificazione per programmi. Di fatto, però, non sono ancora definibili i risultati che potranno scaturire da tale impostazione. Al limite, si potrebbero produrre conseguenze addirittura controproducenti rispetto agli obiettivi di riequilibrio sperati. Infatti, la suddivisione delle forze in aree diverse, se non accompagnata da una concezione operativa e programmatica unitaria (concetti operativi, subconcetti tattici, obiettivi di forza interforze), potrebbe portare alla frammentazione delle esigenze e non consentirebbe di valutare appieno la polivalenza e la possibilità di manovra delle forze nel tempo e nello spazio fra le varie missioni.

Un aspetto collaterale può essere rappresentato dal «gonfiamento» dei requisiti operativi chiesti ai sistemi d'arma. Esso sarebbe, allo stato attuale delle cose, incontenibile a livello interforze, per mancanza di organi tecnico-operativi in grado di valutare l'efficacia marginale di prestazioni tecnologiche aggiuntive. Ne potrebbe derivare l'espansione dei costi unitari dei futuri sistemi d'arma. La messa a punto definitiva delle esigenze e la determinazione della priorità dei programmi richiederanno poi tempi alquanto lunghi, anche in relazione agli scarsi poteri dei vertici interforze di imporre a quelli delle singole Forze Armate determinate concezioni operative integrate per ciascuna missione, valorizzando al massimo l'effetto sinergico dell'apporto delle singole componenti. La polemica sugli aerei da imbarcare sul Garibaldi costituisce solo «la punta dell'iceberg».

In pratica, allo stato attuale, nonostante ogni sforzo e ogni buona volontà, la pianificazione integrata per missioni interforze non ha costituito altro che un mero esercizio di laboratorio e verosimilmente continuerà ad esserlo per qualche tempo ancora. Indubbiamente, cioè, essa potrà rappresentare, forse anche a breve termine, un utile strumento di lettura e di chiarificazione degli obiettivi a cui sono indirizzati i vari flussi di spesa, ma non sicuramente un mezzo di razionalizzazione delle

(7) Ministero della Difesa: *Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa*, Roma 10 ottobre 1985, p. 4 e *Libro*

bianco 1985, pp. 39-60.

scelte in funzione degli obiettivi e delle loro rispettive priorità e quindi di ottimizzazione della ripartizione delle risorse. Lo potrebbe comunque divenire nel futuro.

Questo non deve suonare come critica a quanto è stato fatto. Come sempre, negli organismi complessi, la politica dei piccoli passi e del conseguimento di obiettivi limitati, ma raggiungibili nel breve periodo, è preferibile a quella di porsi obiettivi più completi, che non si riuscirà poi a conseguire neppure parzialmente, come è avvenuto negli anni settanta per il tentativo di adottare il PPBS in ambito Difesa.

La pianificazione NATO

La difesa italiana è inserita nel quadro della difesa NATO e va programmata tenendo conto degli orientamenti generali della sicurezza collettiva dell'Alleanza.

Nell'ambito della NATO, i maggiori comandi subordinati, nel caso italiano il Comando delle Forze Alleate del Sud Europa di Napoli, formulano proposte di pianificazione a SHAPE. Esse si traducono, dopo essere state vagliate e concordate con le autorità nazionali, in obiettivi di forza, inseriti in un piano scorrevole di sei anni, aggiornato con ciclo biennale e che dà luogo all'emanazione di una *Ministerial Guidance*. L'orizzonte temporale della pianificazione NATO è stato riconosciuto troppo ristretto, per cui negli ultimi anni è stato effettuato un tentativo di pianificazione a più lungo termine. A tal riguardo il Consiglio Atlantico ha emanato, su proposta del Comitato Militare, una specie di direttiva quadro, con arco temporale di 15-20 anni, i cui principali aspetti riguardano le misure del CDI (Conventional Defense Improvement) e il CMF (Conceptual Military Framework).

Gli impegni assunti in ambito NATO vengono spesso adottati a sostegno delle richieste di bilancio formulate dal Ministero della Difesa. Di fatto la NATO costituisce solo formalmente un'alleanza integrata, essendo le singole nazioni responsabili dell'approntamento delle forze e del loro sostegno logistico. Questo toglie alla pianificazione NATO qualsiasi significato vincolativo. In pratica, gli obiettivi di forza reali sono quelli che le singole nazioni propongono a loro stesse, anche se evidentemente, esiste un problema di coerenza che incide sul peso nazionale nell'ambito dell'Alleanza.

A partire dagli anni '70 si è manifestata una tendenza a rafforzare l'importanza degli orientamenti dei Comandi NATO sulle pianificazioni nazionali, per attribuire una maggiore solidità alla difesa collettiva. Ciò si riferisce soprattutto ai settori in cui essa è fortemente integrata a livello plurinazionale, in particolare nella Regione Centrale o nella difesa aerea. Sono stati sviluppati vari studi, in particolare per il rafforzamento delle difese convenzionali con il ricorso alle tecnologie emergenti (di fatto sono tecnologie già emerse) (8) e con una razionalizzazione degli sforzi (strategia delle risorse, specie per quanto riguarda la collaborazione multinazionale nel settore dello sviluppo, della produzione e del sostegno logistico dei sistemi d'arma maggiori) (9). Si è inoltre convenuto di procedere dal 1978 ad un incremento del 3% dei bilanci in termini reali, facendo riferimento ai cosiddetti bilanci in chiave NATO (che sono bilanci di cassa e che includono anche le pensioni del personale militare e civile della Difesa e parte degli oneri delle Forze di Polizia, considerate forze paramilitari), dando priorità ai settori operativi considerati prioritari nell'ambito dell'Alleanza (ad esempio: comando e controllo, acquisizione obiettivi, difesa aerea, azioni di fuoco in profondità e, soprattutto, le scorte di munizioni e di carburanti).

L'incidenza della NATO sulla programmazione della Difesa italiana è tutto sommato abbastanza trascurabile, soprattutto per la specificità dello scacchiere nord-orientale italiano, separato sia dalla Regione Centrale sia dagli altri scacchieri della Regione Meridionale.

Di maggior peso per la pianificazione è invece la tendenza all'aumento dei fondi comuni NATO, soprattutto in campo infrastrutturale, ma che taluni vorrebbero estendere ad altri settori, come quello dei sistemi di comando e controllo e comunicazioni della difesa aerea e a parte delle scorte, specie del munizionamento più critico.

L'Italia ha sempre tentato di resistere all'espansione della parte comune del bilancio, anche perché la nostra normativa in materia contrattualistica è troppo lenta rispetto a quella dei nostri partners e non consente di massimizzare i «ritorni» in Italia dei fondi comuni. Nonostante questo, per le fortissime pressioni statunitensi connesse anche con motivi di politica interna e con l'atteggiamento critico del Congresso circa il contributo europeo alla difesa comune, i fondi NATO, spe-

(8) L'utilizzazione congiunta delle tecnologie emergenti, proposta da G. Weinberger nel 1983 si è concretizzata nel cosiddetto «piano Rogers» (FOFA = Follow-on Forces Attack).

(9) Le proposte più recenti ed organiche sulla strategia delle

risorse sono state formulate dall'Ambasciatore USA al Consiglio Atlantico D. Abshire, che ha ripreso in parte quelle riportate nel rapporto Currie al Congresso USA *Industry to Industry International Armament Cooperation. Phase I - NATO Europe*, Washington DC, giugno 1983.

cie per il settore infrastrutturale, sono in sensibile aumento: nel sessennio 1985-1990 aumenteranno di circa tre volte rispetto a quelli del sessennio precedente, con un'incidenza massima di 200-250 mld. di lire all'anno al tasso di cambio attuale della lira rispetto ad un'unità monetaria convenzionale utilizzata in ambito NATO, ragguagliata ad un complesso di monete e soprattutto al franco belga e denominata IAU (Infrastructure Accounting Unit).

Finora i «ritorni» in Italia dei finanziamenti infrastrutturali NATO hanno lievemente superato l'entità del contributo italiano. Con l'aumento del *ceiling* infrastrutturale si rischia però un disavanzo notevole, a meno che non venga approvata una normativa apposita e che non sia potenziata l'organizzazione per la progettazione e l'esecuzione dei lavori, per porci in condizioni competitive con le altre nazioni. Questo è particolarmente importante, poiché dopo un certo periodo, in caso di mancata realizzazione dei programmi, i fondi destinati inizialmente all'Italia possono essere dirottati verso altri paesi più efficienti in fatto di rapidità d'attuazione dei programmi e d'erogazione dei fondi.

Considerazioni conclusive

La qualità della pianificazione e programmazione militare in Italia, nonostante i miglioramenti spesso difficili e stentati apportati negli ultimi anni, non può essere sicuramente ritenuta soddisfacente.

I motivi per i quali è stato impossibile introdurre in Italia un sistema di pianificazione globale e rigoroso, fondato sull'applicazione integrale del PPBS (Planning, Programming and Budgeting System), processo dall'alto verso il basso, o del MBO (Management by Objectives), processo soprattutto dal basso verso l'alto, sono ampiamente descritti nell'ultimo numero (giugno 1976) dall'eccellente rivista *L'Amministrazione della Difesa*, la cui soppressione segna un po' l'atto di morte dell'applicazione del PPBS in ambito Difesa (10).

In sostanza essi consistono: nella resistenza all'innovazione delle tecnostutture militari, che naturalmente vedono nell'applicazione di procedure decisionali avanzate una diminuzione della propria autorità e discrezionalità; nell'organizzazione del vertice militare, che ha una troppo scarsa caratterizzazione interforze; nell'indisponibilità da parte del vertice politico della Difesa di organi formali di analisi economico-strategica distinti dagli Stati Maggiori per valutarne le proposte; nell'assenza di un'organizzazione adeguata per la preventiva-

zione e l'analisi dei costi; nello scarso o nullo collegamento fra programmazione militare e programmazione economica nazionale, con scarsa prevedibilità delle dimensioni dei bilanci della Difesa; nello scarso spazio dedicato nella preparazione dei dirigenti militari al *defense management*; nel ridotto livello di conoscenza e di interessamento per i problemi militari delle élites dirigenti del paese.

In questa situazione è stato giocoforza adottare una politica di miglioramento delle procedure di pianificazione per piccoli passi, con l'abbandono della ripartizione percentualistica del bilancio, con il consolidamento delle spese di funzionamento (ancorché con indici differenziati a seconda del tasso d'inflazione dei vari settori) e con la programmazione pluriennale dell'investimento, sulla base peraltro di ipotesi finanziarie che non hanno trovato riscontro nella realtà delle assegnazioni di bilancio.

Un notevole miglioramento del settore potrà derivare forse dal rafforzamento dei poteri del vertice interforze in fatto di pianificazione, di programmazione e di bilancio, nonché da una articolazione della programmazione finanziaria e del bilancio per programmi (missioni operative interforze), anziché per funzioni e per Forza Armata. Tali miglioramenti potrebbero però divenire operanti solo qualora venisse preteso che la pianificazione militare fosse formulata in termini di alternative globali, riferite ad un determinato livello di risorse finanziarie allocate alla Difesa, e qualora fosse notevolmente potenziata l'attuale capacità di previsione dei costi sia d'acquisto sia di funzionamento e di valutazione della efficacia delle varie soluzioni.

E' necessario poi che la Difesa possa contare su un quadro di disponibilità finanziarie sufficientemente affidabile, determinato tenendo anche conto delle esigenze reali e superando una troppo rigida applicazione della logica del bilancio consolidato. A questo devono corrispondere: un miglioramento della definizione della priorità interforze dei vari programmi, anche per evitare ridondanze; una razionalizzazione del sistema di allocazione delle risorse fra i vari settori di spesa e una più efficace determinazione della congruità dei costi unitari dei mezzi, per evitarne sottodimensionamenti in fase programmatica e lievitazioni eccessive in fase attuativa. A quest'ultimo fine occorrerebbe sia promuovere una maggiore competitività fra le industrie (o quanto meno acquisire una maggiore capacità di verifica dei costi di produzione), sia definire precise responsabilità per ingiustificate lievitazioni dei costi dei singoli materiali o

(10) G. Mayer: *Elementi condizionanti l'attuazione integrale del PPBS in ambito Difesa*, *L'Amministrazione della Difesa*,

dei programmi complessivi. Senza ciò anche il miglior sistema di programmazione sarebbe ingovernabile e quest'ultimo si ridurrebbe a semplice esercizio da tavolino.

Appare infine indispensabile, giova ribadirlo ancora una volta, un maggiore collegamento della programmazione militare con la programmazione economica nazionale. Quanto meno, è indispensabile che tutti i finanziamenti pubblici all'industria degli armamenti, in qualsiasi forma erogati, vengano considerati nelle scelte programmatiche della Difesa e coordinati con essa.

Per questa via si potrà ottimizzare l'impiego delle risorse disponibili per la difesa nazionale e realizzare una coerenza fra programmazione e disponibilità finanziarie, evitando decisioni frammentarie e disorganiche.

Pianificazione e programmazione potranno avere solo allora un significato reale, in quanto strumenti veramente utilizzati per l'elaborazione delle decisioni su opzioni alternative, anziché solo dei supporti esplicativi e giustificativi delle decisioni prese.

LA CLASSIFICAZIONE
DELLE SPESE PER LA DIFESA

LA CLASSIFICAZIONE DELLE SPESE PER LA DIFESA (1)

Esiste una grossa difficoltà di lettura in chiave di *output* operativi di una programmazione di lungo periodo e ancor più di un bilancio, che è sostanzialmente un atto programmatico a breve termine. E' invece possibile farlo in termini di *output* fisici, correlando i flussi finanziari ai mezzi da acquisire, alle ricerche tecnologiche da effettuare, all'entità del personale, ecc. o, con diverse aggregazioni dei costi, al mantenimento in vita di una determinata unità o ente militare, al numero delle esercitazioni da svolgere, ecc..

I sistemi di classificazione delle spese militari possono essere differenti. Ai fini della comprensibilità del bilancio, sembra opportuno che venga utilizzata una gamma di classificazioni le cui correlazioni dovrebbero essere chiaramente esplicitate in modo da non provocare disorientamenti e confusioni e da consentire letture incrociate (*crosswalk*). Talune classificazioni possono essere rilevanti ai fini dell'analisi economica delle spese militari; altre sono più idonee ad evidenziare le scelte operative sottese alla politica di spesa, ai programmi e alla ripartizione dei fondi; altre infine sono ottimizzate ad un'attività di controllo e di indirizzo della spesa militare. Particolarmente rilevante è l'evoluzione nel tempo (2) sia dell'entità globale delle spese militari, sia soprattutto delle singole partite della spesa. Le variazioni possono essere valutate solo in un arco di tempo sufficientemente lungo. Il confronto dei bilanci annuali di due anni successivi ha ben poco significato, potendo essere influenzato in misura determinante da fattori contingenti.

Una seconda classificazione molto importante si basa sull'intervallo di tempo fra il momento in cui una spesa è sostenuta a quello in cui ha effetto sulla capacità operativa. Netamente diverso, sotto il profilo temporale, è l'effetto delle spese di investimento rispetto a quelle di funzionamento. Le prime poi hanno un effetto cumulativo. Le seconde, come le spese per il personale, esauriscono spesso il loro impatto al momento stesso in cui

sono sostenute. Il loro effetto è pertanto molto diverso. Ad esempio, 100 miliardi risparmiati annualmente dal funzionamento per essere impiegati nell'acquisto di mezzi che abbiano una durata di 20 anni, aumenterebbero il capitale delle Forze Armate di 2000 miliardi. Taluni paesi, come la Germania Federale e la Francia, ripartiscono a questo riguardo le spese militari in spese correnti e in conto capitale. Nel bilancio italiano le spese di investimento sono per la maggior parte inserite nella rubrica 12 della categoria IV, e in minima parte nel titolo II del bilancio.

E' su questo aspetto che si incentrò a cavaliere degli anni settanta uno stimolante dibattito sulla *riqualificazione della spesa militare* (3). I suoi fautori sostenevano che la valutazione nell'efficacia della spesa militare non va riferita tanto al suo ammontare globale, quanto alla proporzione fra le varie voci di spesa e al tasso di capitalizzazione «pro-capite».

Un terzo tipo di classificazione delle spese della Difesa fa riferimento alla destinazione degli *input* finanziari. Essi vanno aggregati in gruppi sufficientemente omogenei (ad esempio, spese per il personale militare, per la ricerca e sviluppo, per le infrastrutture, per l'addestramento, ecc.). La ripartizione in gruppi di *input* omogenei è sempre molto approssimativa e presuppone la capacità di disaggregare i singoli capitoli di bilancio, per attribuirne le singole voci ai vari gruppi. Ad esempio, i carburanti per la vita dei reparti in guarnigione sono iscritti nello stesso capitolo di bilancio e vengono gestiti unitariamente con quelli impiegati per l'attività addestrativa dei cacciabombardieri e dei carri armati.

Occorre inoltre considerare taluni altri fattori generalmente trascurati nonostante la loro rilevanza.

Innanzitutto, le spese per la Difesa esterna dello Stato non sono, come già accennato, tutte comprese nei bilanci del Ministero della Difesa. Altre spese pubbliche concorrono direttamente alla capacità operativa dello strumento militare (innovazione tecnologica, riconversione industriale, fondi di dotazione delle PPSS e, al limite, crediti all'esportazione che permettono la serializzazione della produzione dei mezzi acquisiti dalle

(1) Il contenuto di questo capitolo deve molto alle considerazioni di V. Scarpa contenute nei seguenti saggi: *Aspetti finanziari e contrattuali delle commesse militari*, Rivista Aeronautica, febbraio 1985; *Considerazioni nel bilancio della Difesa e Spese militari: parliamo la stessa lingua?*, IDP novembre 1983, e *Il Bilancio nella programmazione militare*, intervento alla 1ª Conferenza Nazionale Industria per la Difesa,

Roma 3-4 luglio 1984, Comunicazioni scritte, Vol. II.

(2) Giancarlo Graziola: *Le politiche di spesa del Ministero della Difesa*, L'Industria, aprile-giugno 1984.

(3) Vds. in proposito P. Armani: *Spese militari e sviluppo economico in Italia*, Il Mulino, 7-8/1968 e *Le spese militari in Italia - un bilancio quasi assistenziale*, Il Mulino, n. 211/1970.

Forze Armate con diminuzione dei costi unitari) (4) o che vi concorrono indirettamente (predisposizione di stocks di materie prime, protezione civile, aiuti e assistenza militari, ecc.).

Inoltre, taluni fondi iscritti nel bilancio della Difesa non riguardano direttamente l'assolvimento dei compiti devoluti alle Forze Armate (assistenza al volo, rifornimento idrico alle isole minori, protezione civile, spese per l'Arma dei Carabinieri). L'ammontare complessivo di tali fondi riguarda all'incirca il 20% del bilancio della Difesa.

Sul bilancio pubblico non compaiono però diversi oneri per la Difesa, come quelli connessi con la coscrizione o con le servitù militari. Gioca, infine, in misura anche determinante il sistema fiscale adottato nei riguardi dei vari tipi di approvvigionamento. Per esempio, mentre tutti i mezzi terrestri sono gravati dall'IVA, i mezzi navali ed aerei ne sono esenti. Questa differenziazione di regime fiscale va considerata specie quando si proceda a confronti con paesi esteri per quanto riguarda l'allocazione delle risorse fra le varie componenti dello strumento militare.

Le uniche classificazioni disponibili della spesa militare italiana sono quelle stabilite dalle leggi che regolano la formazione del bilancio, nonché quelle che si possono ottenere dalla riclassificazione dei vari capitoli (5).

Il Ministero della Difesa impiega però al suo interno una particolare classificazione della spesa militare, finalizzata soprattutto alle procedure sia di programmazione, sia di ripartizione fra le Forze Armate dei finanziamenti assegnati alla Difesa.

Lo stesso Ministero, come già ricordato, ha di recente introdotto, a fianco della tradizionale ripartizione funzionale del bilancio, che mira a risolvere il problema dell'efficienza, una sua suddivisione per programmi, cioè per missioni operative, che tende invece ad illustrare la finalizzazione operativa, cioè l'efficacia della spesa, consentendo una lettura della correlazione fra le risorse e

i vari obiettivi (6).

Secondo la classificazione funzionale del bilancio dello Stato, i fondi iscritti alla sezione II (difesa nazionale) comprendono solo una parte di quelli assegnati al Ministero, con esclusione di quelli relativi alla sicurezza pubblica (cioè ai Carabinieri, inseriti nella sez. IV), all'intervento nel campo delle abitazioni (sez. IX), a quelli nel campo sociale (sez. VIII), ai trasporti e alle comunicazioni (sez. X). Tuttavia è discutibile se debbano continuare ad essere inserite nella sez. II le spese per la collaborazione internazionale (che potrebbero essere inserite almeno per la gran parte nella sez. V - relazioni internazionali), come quelle per la protezione civile, che andrebbero comprese nella sez. VIII, e quelle relative al fondo scorta, che essendo una semplice partita di giro dovrebbero essere incluse tra gli oneri non ripartibili (sez. XII).

Per quanto riguarda la classificazione economica delle spese militari essa è estremamente riduttiva e presenta talvolta aggregazioni non omogenee e senza riscontro con la realtà. Tale disomogeneità si ritrova anche a livello dei singoli capitoli del bilancio, per cui l'amministrazione ricorre alla suddivisione di ciascun capitolo in numerose voci specifiche di una particolare destinazione della spesa. A livello di lettura esterna del bilancio, tali chiavi interpretative non sono disponibili. Se lo fossero cadrebbero sicuramente parecchie riserve sollevate sulla leggibilità del bilancio.

Un altro aspetto insoddisfacente è la mancata indicazione nell'ambito del bilancio della sua ripartizione per Forza Armata o più esattamente, come sarà esaminato in seguito, fra i vari enti programmatori (7), che hanno funzioni sia di programmazione generale e finanziaria sia di preparazione e di gestione del bilancio. Evidentemente tali elementi sono perfettamente conosciuti all'interno della Difesa. I singoli Stati Maggiori conoscono benissimo le quote di loro pertinenza sui singoli capitoli di bilancio. La loro esplicitazione esterna potrebbe contribuire alla chiarezza e facilitare la lettura del bilancio.

(4) Nel corso della Conferenza Nazionale sull'Industria per la Difesa, tenuta a Roma nel luglio 1984, l'ammontare di tali spese è stato valutato a 200-300 mld./anno in lire 1982. Si ritiene che ai fini della capacità operativa l'apporto di tali fondi venga ampiamente neutralizzato dalle disposizioni di concentrare gli approvvigionamenti sull'industria nazionale, i cui costi sono generalmente superiori a quelli di armamenti di caratteristiche similari esistenti sul mercato mondiale; questo è rilevabile soprattutto nel caso di produzioni su licenza e si traduce in un supporto economico-occupazionale-tecnologico dato dalla Difesa all'Industria, ma in un notevole aggravio al bilancio militare, che talvolta deve sopportare costi unitari anche notevolmente superiori a quelli correnti sul mercato Internazionale. Vds. anche M. Nones: *La ricerca militare in Italia*, Conve-

gno CNR sulla ricerca in Francia e in Italia, Roma marzo 1986.

(5) Interessanti riclassificazioni delle spese per la Difesa sono state fatte da P. Armani: *Programmazione economica, pianificazione della Difesa e riforma delle Forze Armate*, Convegno ISTRID 21-22 marzo 1980; da ISTRID: *Annuario della Difesa* 1982, Roma 1982, da G.C. Graziola, cit. e da S. Parazzini cit.

(6) R. Onofri: *Programmazione e Bilancio*, Milano 1970, p. 134.

(7) Gli enti programmatori che dispongono del controllo operativo e dell'impiego dei fondi sono gli Stati Maggiori della Difesa, dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, l'Ufficio del Segretario Generale e il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri.

L'articolazione del bilancio adottata nell'ambito della Difesa è effettuata in chiave strettamente militare e pone in evidenza la destinazione delle somme. Occorrerebbe evidentemente un linguaggio coordinato che tenga conto, oltre che di tale esigenza indispensabile per la lettura del bilancio di previsione come atto di programmazione di breve periodo, anche delle esigenze giuridiche che sono proprie del bilancio dello Stato. Ciò potrebbe essere realizzato con il già accennato sistema *crosswalk*, che evidenzia la correlazione fra le varie classificazioni.

Tale classificazione, regolamentata dalla circolare ministeriale n. 38346 dell'ottobre 1967, prevede la destinazione in due grandi settori: le spese vincolate e le spese discrezionali.

Le **spese vincolate**: sono quelle il cui controllo ed impiego operativo viene esercitato generalmente da BILANDIFE (8) o attribuito da BILANDIFE ad un ente programmatore (9).

La massa delle spese vincolate (90% circa) si riferisce agli stipendi per il personale militare e civile della Difesa. Esiste un assunto, per molti versi singolare, che le spese vincolate si pongano «a monte» dell'attività programmatica degli Stati Maggiori. Essi quindi non le «sentono» come cosa propria. Ciò spiega l'incredibile leggerezza con cui furono subite dalla Difesa alla fine degli anni '70 le pressioni per l'assunzione di oltre 15.000 operai, da destinare prevalentemente agli stabilimenti ed arsenali, complicandone ulteriormente il ridimensionamento, peraltro già allora programmato. Le spese vincolate invece non sono tali. Non sono rigide in senso assoluto, anche se sicuramente meno modificabili delle spese discrezionali almeno sotto il profilo temporale. Un soldato di leva può essere non chiamato alle armi, o al limite, congedato in anticipo; un ufficiale o impiegato civile no. Esiste tuttavia la possibilità di modificare gradualmente i volumi organici complessivi, con il ricorso a sfollamenti volontari, con il dimensionamento dei reclutamenti e delle assunzioni e, al limite, con il transito «orizzontale» del personale militare e civile della Difesa ad altre amministrazioni (prassi diffusissima in Francia), ecc.. La programmazione delle spese vincolate richiede in definitiva una politica di molto maggior respiro e stabilità di quella delle spese discrezionali, anche se, come vedremo, neppure queste ultime possono essere modificate agevolmente, perché presentano notevoli condizionamenti ed isteresi al mutamento, per l'impossibi-

lità pratica di modificare i principali programmi in corso, senza provocare spese ed inconvenienti ancora maggiori di quelli derivanti dalla loro prosecuzione.

A partire dalla seconda metà degli anni '70, le spese vincolate hanno perduto parte della loro specificità precedente. Tra di esse, infatti, sono stati inseriti i finanziamenti delle leggi promozionali e di recente quelli della legge relativa ai programmi di ricerca e sviluppo interforze (AMX, CATRIN, EH 101), determinati per l'ammodernamento delle forze operative. Con il consolidamento in bilancio degli stanziamenti destinati a tali programmi, allorché le leggi speciali hanno esaurito il loro contenuto finanziario, si è rimesso un pò di ordine. Tuttavia il confine fra il settore vincolato e quello discrezionale non è più netto e impermeabile come avveniva nel passato.

La seconda grande categoria considerata all'interno della Difesa è quella delle **spese discrezionali**, che sono le spese su cui si esercita effettivamente l'attività di pianificazione e programmazione del vertice militare. Pianificazione e programmazione, pur essendo contenute in documenti unici in ambito della Difesa, cioè a livello interforze, non sono veramente integrate, poiché rappresentano non tanto la fusione, ma la somma delle pianificazioni e programmazioni dei vari enti programmatici, sia interforze che di Forza Armata. Le spese discrezionali sono suddivise tradizionalmente in tre settori: programmi di forza, esercizio e ammodernamento-rinnovamento (che si riferisce anche alle infrastrutture e alla ricerca e sviluppo).

I **programmi di forza**, si riferiscono non solo al personale di leva, ma anche a quello in carriera continuativa o a lunga ferma (sottufficiali in ferma e rafferma; ufficiali di complemento trattenuti o «stabilizzati», ecc.), che in realtà è più assimilabile al personale in servizio permanente che a quello di leva. Il settore dei programmi di forza si riferisce a stipendi, viveri, vestiario ed igiene. Non comprende però tutte le spese «discrezionali» per il personale (che in realtà sono veramente discrezionali solo per il numero dei giovani chiamati alle armi, dato che il loro trattamento economico, dal soldo alla razione viveri, è stabilito per legge). Infatti, non include la spesa per la sanità, per il benessere, per l'accasermamento, per il riscaldamento, per la cottura del rancio, ecc..

L'**esercizio** comprende spese molto varie e articolate: per l'addestramento, per la manutenzione dei

(8) Ufficio Centrale del bilancio e degli affari finanziari.

(9) Ad esempio, stipendi per il personale in servizio permanente, spese per l'assistenza al volo o rifornimento idrico alle isole minori, fondi assegnati per la protezione civile, fondi

necessari per il funzionamento di organi o per i finanziamenti comuni NATO, fondo a disposizione, spese per programmi di ricerca e sviluppo interforze, ecc..

mezzi, materiali e infrastrutture, per la vita delle unità, ecc.. Il settore dell'esercizio presenta sovrapposizioni da un lato con quello dei programmi di forza (molte spese di esercizio, quali il combustibile per il riscaldamento o la cottura del rancio, parte delle spese per le infrastrutture alloggiative, ecc., sono strettamente collegate con le spese per il personale e, in una visione programmatica del bilancio, dovrebbero essere inserite in tale comparto). Dall'altro ha sovrapposizioni con l'investimento. Ad esempio, le revisioni generali che migliorano le prestazioni dei mezzi e ne aumentano la durata della vita operativa o il rinnovo ciclico degli automezzi, dovrebbero essere inseriti nelle spese di investimento, invece che nell'esercizio. Di fatto, a seconda dei casi, lo sono in entrambi in maniera alquanto erratica. Per contro, talune spese di investimento finiscono per essere finalizzate all'esercizio. Ad esempio, le scorte di munizioni o di carburante, acquisite con fondi dell'investimento, vengono passate al consumo e quindi alleggeriscono le spese di esercizio. Per il munizionamento l'operazione è essenziale, poiché l'affidabilità tecnica del munizionamento, specie di quello più avanzato comprendente molte componenti elettroniche, ha precise scadenze e richiede costanti manutenzioni, progressivamente sempre più onerose a mano a mano che si avvicina alla sua durata di vita ottimale. Prima che scada la validità, esso viene passato al consumo, cioè impiegato in addestramento. Le spese di esercizio non sono quindi completamente discrezionali. E' chiaro che quando un mezzo entra in servizio, si deve provvedere al suo mantenimento in efficienza. L'aspetto discrezionale dell'esercizio si riferisce soprattutto all'attività addestrativa; colpi sparati, chilometri percorsi, ore di volo o di navigazione.

Esiste poi una proporzionalità fra esercizio e approvvigionamento, anche se le esigenze di esercizio si attivano con un certo ritardo rispetto all'approvvigionamento. Va infine considerato che una compressione eccessiva delle spese di manutenzione determina una gestione poco economica del parco (10).

La ricerca e sviluppo e l'approvvigionamento e rinnovamento rappresentano la terza grande categoria delle spese discrezionali e costituiscono l'investimento della Difesa, accrescendone il capitale. Questa terza categoria è al tempo stesso la parte più «nobile» e più «discrezionale» delle spese oggetto della pianificazione e programmazione militare; è quella cioè suscettibile di vere e proprie scelte in accordo con le grandi decisioni strategico-operative e di politica industriale (occorre consi-

derare che l'industria bellica rappresenta una componente fondamentale della Difesa nazionale e che lo Stato vi agisce in condizione di monopolio della domanda non solo interna ma anche esterna, attraverso i meccanismi di controllo delle esportazioni di armamenti).

Il settore della ricerca e sviluppo sta assumendo una caratterizzazione sempre più specifica rispetto a quello dell'approvvigionamento e rinnovamento, anche in relazione: alla trasformazione che sta avvenendo nella base industriale della Difesa, di cui si tende a rafforzare l'autonomia tecnologica; ai mutamenti se non alla rivoluzione in atto nelle tecnologie degli armamenti (essi obbligano a un adeguamento accelerato, per non essere esclusi dal «mercato» interno e internazionale) e all'avvio di grandi programmi di collaborazione internazionale, ecc.. Questo settore sta quindi acquistando al tempo stesso maggiore importanza e maggiore individualità. La sua «lettura» nel bilancio è però estremamente difficoltosa, in quanto la massa delle spese di ricerca e sviluppo sono iscritte nei capitoli dell'approvvigionamento delle tre Forze Armate. Quelle attribuite all'area interforze (cap. 7010, gestito da USG/DNA) si riferiscono semplicemente a piccoli programmi, talvolta di ricerca orientata o di base, ma soprattutto di ricerca applicata finalizzata all'esplorazione di soluzioni tecniche a livello di componenti e di subsistemi.

La ricerca e sviluppo militare si presenta in termini estremamente diversi fra le tre Forze Armate, soprattutto per quanto riguarda le sperimentazioni e, contabilmente, presenta grosse differenze fra i programmi nazionali, gli acquisti all'estero e le produzioni su licenza. Per l'Esercito e l'Aeronautica le spese di ricerca e sviluppo si concretano nella messa a punto e sperimentazione di prototipi di mezzi completi (carri armati, aerei, ecc.) e quindi comportano un'attività ben distinta dall'approvvigionamento. Per la Marina, almeno per quanto riguarda le navi, non si dà luogo a vere e proprie sperimentazioni. Infatti ogni nave, anche se per certi versi impropriamente, può essere considerata un prototipo, messo a punto nel corso della costruzione e dell'allestimento. Questo evidentemente non si riferisce ai programmi della Marina caratterizzati da *grandi numeri* di mezzi approvvigionati, in cui l'attività di ricerca e sviluppo presenta caratteristiche analoghe a quelle dei mezzi terrestri ed aerei. Il rapporto esistente fra la ricerca e sviluppo e l'approvvigionamento tende inesorabilmente ad aumentare, in relazione all'accelerazione del progresso tecnologico applicato al campo mili-

(10) G.P. Falciai: *I bilanci della Difesa e della Marina* -

Qualche riflessione, Rivista marittima, aprile 1978, pp. 13-21.

tare (11). Tale rapporto evidentemente dipende in misura determinante dalla maggiore o minore entità di mezzi approvvigionati, dall'esistenza o no di collaborazioni internazionali o dalla costruzione su licenza, che generalmente si accompagna con l'importazione dall'estero delle componenti più sofisticate o di quelle approvvigionate in un numero tanto ridotto da non giustificare, sotto il profilo economico, produzioni nazionali. In quest'ultimo caso i costi della ricerca e sviluppo sono assorbiti in quelli dell'approvvigionamento. Essi esistono, anzi possono essere maggiori di quelli riferiti a produzioni nazionali, ma non «si vedono». Una valutazione affidabile del settore, con particolare riferimento alla congruità dei costi di ricerca e sviluppo rispetto a quelli dell'approvvigionamento richiederebbe analisi ben più approfondite di quanto sia normalmente possibile fare.

Data la lunghezza dei tempi necessari per lo sviluppo di un sistema d'arma maggiore (8-12 anni in media), ai requisiti iniziali, sia operativi che tecnici, vengono via via apportate modificazioni non sempre dettate da una logica operativa accettabile, che comportano talvolta un'esplosione incontrollata dei costi. Infine, il settore della ricerca e sviluppo è quello dove il bilancio della Difesa è più suscettibile di ricevere un apporto da altri finanziamenti pubblici o dall'autofinanziamento (che spesso è però un finanziamento pubblico più o meno completo e mediato) da parte delle imprese. Anche in questo settore, a parte le statistiche IMI, si dispone di ben pochi elementi di valutazione. Ad ogni buon conto, per il complesso di fattori prima illustrati, per la sua crescita di importanza in termini sia assoluti che relativi nel bilancio, per la sua sempre maggiore specificità e per il collegamento con altre fonti di finanziamento pubblico, il settore della ricerca e sviluppo dovrebbe configurarsi come un settore a parte. La sua quota effettiva sul totale dell'investimento è aumentata dal 25-30%, come avviene negli altri paesi occidentali, rispetto al 10% del 1960 e al 15% degli anni '70. Alla fine degli anni '80, la Difesa tutto considerato, dovrebbe raggiungere nel settore della ricerca e sviluppo una spesa di circa 1000 mld./anno in lire 1986.

La massa dell'ammodernamento e rinnovamento si riferisce all'acquisizione di sistemi d'arma. Una parte più ridotta (7-8%) alle infrastrutture. Per una maggiore chiarezza sia di programmazione che di lettura di bilancio, il settore infrastrutturale dovrebbe essere scor-

porato e considerato a parte, in uno con i fondi infrastrutturali NATO. Questi ultimi sono destinati ad accrescersi in modo notevole nei prossimi anni, in relazione alle decisioni assunte dal Consiglio Atlantico nella riunione del dicembre 1984. Considerandolo separatamente dagli altri settori, ma in modo unitario, la programmazione specifica potrebbe essere molto più incisiva e di largo respiro e si potrebbe predisporre un piano di rinnovamento delle infrastrutture (alloggi di servizio compresi, perché ne costituiscono parte integrante). Potrebbero essere attivati provvedimenti legislativi *ad hoc* (12), nonché elaborati organici, piani di permuta e di vendite di beni del demanio militare, per procedere ad un ammodernamento e ad un adeguamento che non appaiono più procrastinabili. Essi non sono realisticamente perseguibili né con le attuali disponibilità di bilancio, né con la normativa amministrativa e contrattuale vigente per il particolare settore.

Una maggiore comprensibilità e leggibilità del bilancio devono consentirne la chiave di lettura programmatica, sovrapponibile alla ripartizione amministrativa, funzionale ed economica prevista dall'attuale normativa. Tale chiave di lettura deve comprendere l'esplicitazione degli obiettivi di forza quali-quantitativi che si ritengono auspicabili o necessari, pur con tutti i limiti, precedentemente illustrati, che tale definizione oggettivamente comporta. Il perché di tali obiettivi deve essere quanto più possibile esplicitato ed oggettivato. Solo una illustrazione completa delle esigenze e della realtà della Difesa, delle alternative possibili e dei motivi delle scelte può determinare il consenso necessario, a livello politico e dell'opinione pubblica, per destinare alla Difesa i finanziamenti di cui necessita per assolvere i compiti che le sono istituzionalmente affidati. Senza l'acquisizione di tale consenso, che presuppone consapevolezza e conoscenza, è del tutto illusorio che la Difesa possa competere con le altre esigenze sociali sul piano della ripartizione delle risorse disponibili. Ciò comporta un mutamento abbastanza profondo anche della mentalità propria di una tecnostuttura verticistica come quella delle Forze Armate, naturalmente portata a mantenere le informazioni nel proprio ambito, a sottrarsi ai controlli esterni ed interni e a presentare le proprie scelte in maniera categorica, come le uniche possibili. Questa mentalità non solo non appare giustificata, ma è addirittura controproducente per il raggiungimento degli obiettivi da conseguire. E' assolutamente indispensabile,

(11) Mediamente dal 10% nel 1960 al 25-30% negli anni '80 del totale dell'investimento (C. Jean: *L'Industria militare in Italia - realtà e prospettive*, L'Industria, aprile-giugno 1986 e *La ricerca militare in Italia*, comunicazione effettuata al CNR, Fiera di Milano, 15 aprile 1986).

(12) Tipo la recente p.d.l. «Botta» che prevede per le Forze Armate disposizioni analoghe a quelle della legge sull'ammodernamento infrastrutturale della componente territoriale dell'Arma dei Carabinieri.

specie in un paese democratico, che i militari abbiano piena consapevolezza delle implicazioni politiche delle loro proposte e delle loro scelte tecniche. In caso contrario, ostinandosi ad operare in nome di una pretesa oggettiva tecnica, finiscono per perdere ogni contatto con la realtà concreta delle cose e ogni credibilità nell'assolvere il loro ruolo istituzionale di consiglieri tecnici dei responsabili politici della Difesa. E' inevitabile, in tale situazione, a simiglianza di quanto già capita in altre amministrazioni, che alle strutture formali del vertice militare vengano sovrapposte altre organizzazioni di carattere più o meno informale e indeterminato, che surrogano le tecnostrutture istituzionali per quanto esse non sono in condizioni di esprimere.

Questo non significa, come talvolta viene affermato in ambito militare, abdicare alle proprie responsabilità istituzionali e proporre quanto i «politici» desiderano (implicitamente presupponendo che sia a danno delle Forze Armate, che dai «politici» devono essere «difese»). Significa invece affrontare i problemi delle Forze Armate con una visione ampia ed organica (e quindi realistica), senza la quale i problemi delle Forze Armate non possono essere presi seriamente in considerazione e risolti. La fiducia non opera mai in una sola direzione. O è reciproca o non esiste. Una documentata dimostrazione delle esigenze e dei programmi della Difesa costituisce presupposto necessario anche se non sufficiente sia del consenso sia dell'assegnazione dei finanziamenti necessari.

Un notevole tentativo al riguardo, giova ribadirlo, è rappresentato dal tentativo di articolazione del bilancio della Difesa per i programmi. Una volta che, pur con gli adeguamenti necessari, diverrà operante, il sistema permetterà se non altro una migliore comprensione delle correlazioni fra la destinazione delle risorse e obiettivi e capacità operative di realizzare. La nota aggiuntiva al bilancio 1986 presenta un notevole miglioramento rispetto a quella del 1985, che si riferiva ai soli programmi di investimento. Essa infatti si riferisce a tutti i settori di spesa, aumentando notevolmente la qualità e la quantità delle informazioni e degli elementi di valutazione forniti, in misura comunque molto superiore a quanto sia mai avvenuto nei rapporti fra Difesa e Parlamento in Italia.

Sarebbe però necessario che, nei prossimi anni, venissero precisati:

- gli obiettivi auspicabili, quelli realizzabili con le risorse ipotizzate e i motivi delle scelte, cioè della selezione prioritaria degli obiettivi e dei programmi, precisando le rinunce che si sono dovute accettare;
- le soluzioni alternative, con le loro presumibili ri-

cadute in termini di capacità operative, nel breve e nel lungo periodo;

- il bilanciamento adottato fra il funzionamento e l'investimento, fatto questo che rappresenta un pò il cuore dell'intera programmazione;
- un'articolazione più dettagliata della destinazione dei fondi, riferita all'intera spesa militare, indicandone anche la ripartizione fra le Forze Armate e fra i vari enti programmatori, precisando nel dettaglio l'entità del personale, i principali programmi di esercizio e quelli di investimento nel settore dei mezzi, delle infrastrutture e della ricerca e sviluppo, e chiarendo anche le politiche seguite per la loro definizione;
- le ricadute, in termini di programmi e di conseguenti capacità operative, a breve e a lungo termine, di assegnazioni minori o maggiori di quelle ipotizzate, entro una gamma percentuale (ad esempio più o meno 10%) delle risorse ipotizzate.

Lo sforzo da effettuare per rendere possibile il raggiungimento di tali obiettivi è enorme. Rappresenta comunque il logico proseguimento di una via che si è imboccata, sia per la razionalizzazione graduale delle procedure di programmazione e di formazione del bilancio nell'ambito della Difesa, sia per l'incremento qualitativo e quantitativo delle informazioni sulle scelte elaborate nell'ambito del dicastero. E' infatti sempre più evidente che qualsiasi discorso sull'efficacia della spesa per la Difesa nazionale sia incentrato, ancor prima che sull'ammontare complessivo dei finanziamenti, sulle dimensioni delle singole poste. Solo un'esplicitazione nel senso indicato potrà realizzare un raccordo fra il vertice politico e tecnico della Difesa ed evitare che la pianificazione e la programmazione rimangano atti sostanzialmente interni dell'amministrazione, sfuggendo praticamente ad ogni azione di indirizzo e di controllo, ovvero, ridursi a semplici esercizi di tavolino *ex post*. Un aspetto, su cui torneremo ma che appare necessario sottolineare sin d'ora, riguarda la capacità di valutazione e di previsione dei costi dei singoli programmi e delle varie alternative possibili (*opportunity cost*). Senza una grossa capacità nel settore, che dovrebbe chiamare in causa ben definite responsabilità dei dirigenti ad esso preposti, si rischia di vanificare ogni sforzo di razionalizzazione.

Un eccessivo divario fra la previsione e l'effettiva dinamica dei costi e dei prezzi sconvolge ogni programmazione, anche perché i grandi programmi dopo un pò di tempo divengono praticamente irreversibili e penalizzano gli altri settori in modo cospicuo, se non irreparabile.

L'economia della Difesa

I BILANCI DELLA DIFESA IN ITALIA
E LA POLITICA DI SPESA
DEL MINISTERO DELLA DIFESA

I BILANCI DELLA DIFESA IN ITALIA E LA POLITICA DI SPESA DEL MINISTERO DELLA DIFESA

Congruità dei bilanci della Difesa

La congruità della spesa militare rispetto alle esigenze della Difesa nazionale, che vanno considerate tenendo conto dell'apporto dell'Alleanza — che è, per l'Italia, completo per le forze nucleari, determinante in campo navale, molto consistente in quello aereo e praticamente nullo in quello terrestre — potrebbe essere valutata solo in relazione alle capacità difensive da realizzare per fronteggiare una determinata configurazione quali-quantitativa della minaccia. Quest'ultima è però alquanto aleatoria, o almeno indeterminata. Infatti, dipende in misura rilevante non tanto dalla possibilità, quanto dagli intendimenti strategico-operativi dell'avversario. Inoltre, la capacità difensiva, *output* della spesa militare, è condizionata non solamente dal numero e dalla qualità dei mezzi, ma anche da fattori non quantificabili ma determinanti, quali la capacità dei comandanti, il livello di addestramento delle unità, il morale dei militari, la volontà di difesa della nazione, ecc. (1). Infine, la congruità degli stanziamenti per la Difesa dipende in misura determinante dalla situazione del parco di mezzi e sistemi d'arma, che presenta sempre delle disomogeneità e degli squilibri nelle sue varie componenti. Infatti, mentre i mezzi comuni, come gli automezzi possono essere rinnovati per tranches annuali stabilizzate, i sistemi d'arma, nonché i sistemi C³I, sono ammodernati in modo discontinuo. Ha pertanto significato solo orientativo e di larga massima valutare le esigenze di investimenti della Difesa in relazione ad un tasso di ammortamento annuo ponderale dei vari mezzi che costituiranno il parco al termine di un ciclo decennale o quindicinale di pianificazione.

Lo stabilire, quindi, se un bilancio militare sia congruo o no, in senso assoluto, costituisce un esercizio più retorico che logico. Può, ad esempio, dimostrare che i fondi disponibili non bastano a mantenere a un sufficiente livello di efficienza uno strumento militare delle dimensioni e delle caratteristiche di quello esistente. Non può invece dimostrare perché quegli obiettivi siano proprio indispensabili e se non siano possibili

obiettivi alternativi, con modifiche anche profonde della dottrina d'impiego, delle strutture esistenti, della composizione del parco e della pianificazione degli approvvigionamenti.

Considerazioni analoghe possono essere fatte per quanto attiene al cosiddetto *rischio*, che, al di sotto di un determinato livello di risorse finanziarie, diventerebbe «inaccettabile», per ripetere una frase spesso utilizzata in ambito Difesa.

Qualitativamente il ragionamento ha fondamento e validità. E' infatti chiaro che al di sotto di una certa consistenza e di una certa qualità, le capacità di presidiare l'intera fascia di frontiera nord orientale, di assicurare una presenza nell'area marittima di interesse (che dovrebbe essere ben definita) e di coprire lo spazio aereo nazionale, presenterebbero «buchi» talmente rilevanti da essere sfruttati dall'avversario in caso di conflitto, in modo da rendere praticamente inutili gli sforzi sostenuti in tutti i settori. Questo è un fatto. Tutt'altra cosa è però assumere come dogmi intoccabili — anche se la cosa beninteso è del tutto comprensibile ed avviene in Italia in forme del tutto analoghe a quanto capita negli altri paesi — le dimensioni della struttura, la dottrina operativa ed il tipo e la quantità delle forze esistenti.

Una grossa inesattezza spesso ricorrente in Italia è che una contrazione della spesa militare al di sotto di certi limiti debba comportare una diminuzione dei compiti affidati alle Forze Armate. Essendo ristretti alla difesa del territorio e ai concorsi per la protezione civile e per l'ordine pubblico, gli attuali compiti non sono contraibili. Andrebbero assolti anche se lo strumento militare fosse di dimensioni pari a un terzo dell'attuale. Quella che varia è la capacità di fronteggiare la minaccia sotto il profilo qualitativo e quantitativo. Il primo, va da sé, è quello determinante e comporta un coraggioso ridimensionamento delle strutture, pur teoricamente considerate necessarie, per renderne le dimensioni compatibili con le disponibilità finanziarie.

Una seconda inesattezza, consiste nell'affermazione, spesso ricorrente in Italia, che un mancato adeguamento dei bilanci renderebbe impossibile la difesa avanzata nella fascia di frontiera a nord-est, obbligando a ricorrere a forme di difesa in profondità. A mio avviso capiterebbe proprio il contrario. Una diminuzione delle

(1) Sono quelli che E. Luttwak chiama «i fattori intangibili» della guerra in: *The Pentagon and the Art of War*,

Simon and Schuster Publ., New York, 1984, p. 22.

forze destinate alla difesa a nord-est (prima missione interforze) si ripercuoterebbe in primo luogo sulle riserve strategiche destinate sia ai contrattacchi sia all'alimentazione delle difese avanzate. Le forze disponibili dovrebbero quindi essere concentrate, in misura ancora maggiore di quanto avvenga attualmente, nella difesa delle posizioni ad immediato ridosso della frontiera. La difesa diventerebbe più rigida e più fragile. In caso di riduzioni finanziarie, pertanto, ne soffrirebbero soprattutto le difese in profondità, non quelle avanzate.

La valutazione della congruità delle spese militari rispetto alle esigenze dipende poi dalla politica di spesa adottata nell'ambito della Difesa, che determina il tempo entro cui tali esigenze devono venire soddisfatte. La capacità militare non si improvvisa. Viene realizzata con uno sforzo sistematico di lungo periodo, di durata pari almeno a quella vita tecnica ed operativa dei materiali. Le dimensioni delle strutture di pace e il livello di prontezza operativa (fattori a cui sono correlate in proporzione diretta circa il 75% delle spese di funzionamento), determinano l'aliquota di fondi che, nell'ambito del bilancio della Difesa, può essere dedicata all'investimento. Quindi, uno stesso bilancio può essere congruo o no a seconda del tempo in cui si intende realizzare una determinata capacità operativa. Essa è condizionata a breve termine dal funzionamento e a più lungo termine dall'investimento. Nessuno vuole proporre di diminuire a metà il personale e le strutture delle forze esistenti in pace per liberare i fondi necessari all'acquisto di nuovi mezzi e materiali, né proporre di contrarre l'investimento per difendere ad oltranza le attuali dimensioni delle strutture. Il problema, giova però sottolinearlo ancora, è cruciale. La congruità delle spese militari dipende infatti in misura rilevante dalla ripartizione del bilancio fra i vari settori di spesa. Oltre che evidentemente dal suo ammontare globale, dipende cioè dalla politica «interna» della spesa definita in relazione soprattutto a tale parametro temporale.

L'argomento riguarda in primo luogo l'impostazione generale della pianificazione ordinativa delle For-

ze Armate. Essa è la «vera» pianificazione, che si colloca a monte di quella settoriale della ricerca, dello sviluppo e dell'ammodernamento dei materiali. Ciò è vero soprattutto per l'Esercito, che per sua natura è suscettibile di una più ampia elasticità fra le strutture di pace e le strutture di guerra realizzabili con la mobilitazione dei riservisti. Il rapporto fra struttura di pace e struttura di guerra determina il grado di prontezza operativa delle forze. Quest'ultimo è definito in relazione a valutazioni non solo di carattere operativo (tempi di preavviso di un attacco), ma anche di altra natura. Per esempio: l'affidabilità di una rapida decisione politica d'impartire l'ordine di mobilitazione; le condizioni geografiche del territorio che possono o meno facilitarla; il grado di legittimità e di accettabilità, in definitiva di prestigio, delle istituzioni militari nella società, che incide sulla possibilità pratica di richiami periodici per addestramento, necessari per conferire efficacia alla mobilitazione, e così via. Va poi ricordato che il sistema di mobilitazione può essere attuato in due modi diversi. Primo: mantenendo bassi i livelli di forza delle unità esistenti in pace e completandoli con i riservisti (esercito a larga intelaiaitura) o conferendo alle unità in vita un livello di prontezza operativa completo e costituendo alla mobilitazione altre unità. E' questo il sistema a cui si orientano ora la massa degli Stati europei della NATO, che stanno ridando importanza alla mobilitazione, pur senza costituire eserciti di milizia di tipo svizzero (2). Tale sistema infatti riesce a conseguire contemporaneamente due vantaggi: 1) il mantenimento di un'elevata prontezza operativa in tempo di pace, in funzione antisorpresa e per conferire maggiore rendimento all'addestramento; 2) l'utilizzazione delle risorse demografiche ai fini della difesa nazionale. La Tabella 2 illustra in maniera evidente come tale scelta strutturale sia fondamentale e si ripercuota sui bilanci della Difesa e sulla entità del personale militare disponibile per l'emergenza. Generalmente in Europa gli stati neutrali fanno ampio ricorso alla mobilitazione; gli stati NATO lo fanno in misura molto minore; l'Italia è il paese che vi fa meno ricorso.

(2) Vedasi in proposito C. Jean: *Struttura delle forze Armate e sistemi di reclutamento*, Rivista Militare 1/1977; *Disuasione convenzionale e forze terrestri*, Rivista Militare, 6/1977 e, soprattutto, *Prontezza operativa e dimensioni dell'Esercito*, Sessione del CASD sulla validità dell'attuale strategia NATO,

Rivista Militare, 1/1984. Vedasi anche il rapporto della XXXIV in cui si afferma che non ha alcun senso mantenere il servizio militare obbligatorio se non si prevede un massiccio ricorso alla mobilitazione in caso di emergenza.

ENTITA' DEL PERSONALE E DEI BILANCI

TAB. 2

STATI	POPOLAZIONE (migliaia)	FORZE MILITARI		MILITARI % POPOLAZ. ALL'EMERG.	SPESE DIFESA \$ m.	SPESE DIFESA PIL
		in pace	alla emergenza			
STATI NEUTRALI EUROPEI						
Austria	7.505	50.300	960.300	12,8%	870	1,2%
Svezia	8.335	64.300	800.000	9,6%	3.790	3,2%
Svizzera	6.320	20.500	642.000	10,2%	1.840	1,9%
Finlandia	4.790	39.900	739.900	15,4%	713	1,5%
STATI EUROPEI NATO						
Belgio	9.903	89.500	245.000	2,5%	3.560	3,3%
Danimarca	5.146	32.600	90.100	1,8%	1.520	2,4%
Olanda	14.178	102.800	273.800	1,9%	4.930	3,4%
Norvegia	4.100	37.000	199.000	4,9%	1.570	2,9%
Italia	56.600	498.000	(750.000)	1,3%	8.024	2,5%

Dati riferiti al 1981 e riportati da R. Betts: *Conventional Forces. What Price Readiness, Survival*, 1/1983, p. 27. Per l'Italia dati tratti da US ACDA: *World Military Expenditures and Arms Transfers*, ed. 1985, p. 67. Le Forze Armate italiane sono comprensive dell'Arma dei Carabinieri. Il dato della loro consistenza dopo la mobilitazione è ufficioso e orientativo. E' stato accennato dal Gen. E. Rambaldi, allora Capo di Stato Maggiore dell'Esercito, nel suo intervento all'ISTRID al Convegno sulla Difesa del Territorio, Roma, ottobre 1981.

E' opinione di molti esperti che esigenze di procedere ad una maggiore convensionalizzazione della difesa europea imporranno la rivalorizzazione della mobilitazione (3), anche per compensare il fatto che mentre nel bilancio sovietico il 20-25% dei fondi è dedicato al personale, in Occidente tale percentuale sale al 35-55% (in Italia si aggira sul 50%).

La congruità del bilancio militare, oltre che dal tempo entro cui raggiungere un dato indice di efficienza e dal livello di prontezza operativa, dipende di misura molto rilevante dall'età dei mezzi delle varie linee operative, cioè dallo stato dell'inventario. In linea del tutto teorica, ammettendo la costanza delle strutture e quindi delle esigenze quantitative dei vari tipi di mezzo, nonché una struttura omogenea del parco, le esigenze di investimento annuo possono essere computate fornendo la media ponderale del costo dei singoli mezzi moltiplicato per la consistenza della loro linea e diviso per gli anni di vita operativa propria di ciascun mezzo. Il

dato evidentemente è del tutto orientativo, sia per la disomogeneità spesso molto accentuata dallo stato di invecchiamento delle varie linee operative, sia per condizionamenti sulla pianificazione di carattere extrafinanziario, quali ad esempio i tempi di messa a punto dei prototipi, i ritmi di produzione, che sono imposti anche da ragioni di economicità industriale pena un forte aumento dei costi unitari, o i vincoli imposti dalle coproduzioni internazionali, che limitano l'elasticità di collocazione di un programma sulla pianificazione.

La precisazione dei programmi delle Forze Armate e la loro presentazione al Parlamento costituisce fatto relativamente recente, iniziatosi con l'approvazione delle leggi promozionali tra il 1975 e il 1977. Essa era stata limitata inizialmente ai programmi di ammodernamento e rinnovamento con esse finanziate, ma è estesa a partire dal 1980 all'intero settore dell'approvvigionamento di mezzi e sistemi d'arma. I programmi sono precisati sulla tabella 12 annessa allo stato di funzione

(3) J. Alford: *Le forze convenzionali NATO e il potenziale di mobilitazione sovietico*, Notizie NATO, giugno 1980; S. Canby: *Military Reform and the Art of War*, Survival 3/1983; J.L. Clarke: *NATO, Neutrals and National Defence*, Survival 6/

1982. La valorizzazione delle riserve istruite ha costituito oggetto di uno specifico studio NATO nell'ambito del NATO Long Term Defence Program del 1978.

della spesa del Ministero della Difesa, che riporta anche i verbali dei Comitati Speciali che approvano i vari approvvigionamenti e, in forma alquanto disomogenea a seconda dei casi, essi sono corredati da una descrizione del rispettivo stato di attuazione. Indubbiamente si tratta della fornitura al Parlamento di una massa cospicua di informazioni, che consentono se non una completa valutazione quanto meno una conoscenza abbastanza di dettaglio dei programmi della Difesa, di qualità e quantità analoga a quella disponibile agli altri parlamenti europei (4). Ulteriori indicazioni sono contenute ad esplicitazione delle proposte di bilancio sul Libro bianco della Difesa 1985 e nelle Note Aggiuntive che vengono allegate ai bilanci della difesa a partire dall'ottobre 1984 e che indicano la suddivisione dei fondi fra le varie missioni interforze.

Comunque, nonostante questi indubbi progressi, non sono state mai sottoposte al Parlamento italiano alternative globali di pianificazione, che riguardano in primo luogo le strutture generali dello strumento. Comunque l'assetto ora esistente, derivante anche da laboriose concentrazioni in ambito NATO, viene considerato modificabile solo in misura marginale. Ammesso questo presupposto, la pianificazione in pratica si riduce ad una pianificazione degli approvvigionamenti di sistemi d'arma e di mezzi sostitutivi di analoghi mezzi

che vanno radiati dal servizio perché raggiunti dal loro limite di vita tecnica o divenuti operativamente superati. Nella mancanza di possibilità di analizzare nel dettaglio la tabella 12 annessa ai vari stati di previsione della spesa, una comprensione dei bilanci e una loro valutazione globale possono essere effettuate guardandoli attraverso l'ottica di taluni indicatori della spesa militare. Essi presi singolarmente sono poco significativi, poiché troppo riduttivi della realtà, ma se applicati in batteria all'analisi del bilancio, sono abbastanza suscettibili di illustrare la realtà delle cose.

Indicatori della spesa militare

L'Italia spende molto meno degli altri paesi europei per la difesa e la struttura della sua spesa militare è in posizione intermedia fra quella dei paesi mediterranei e quella dei paesi dell'Europa nord-occidentale, come è evidenziato nelle tabelle che seguono.

Le Tabelle 3 e 4 sono sostanzialmente simili e riportano taluni indicatori della spesa militare, considerati più significativi, tratti da due fonti differenti: l'ACDA (Arms Control and Disarmament Agency) e l'IISS (International Institute for Strategic Studies):

ENTITA' DELLE SPESE MILITARI E DEL PERSONALE NEL 1983

TAB. 3

P A E S E	S P E S E M I L I T A R I (dollari 1982)			ENTITA' PERS. ALLE ARMI (migliaia)	\$ PER MILITARE ALLE ARMI
	Totale mld di \$	Per abitante \$	in % Pil		
ITALIA	9,7	172	2,8	385	25.195
G. BRETAGNA	24,5	439	5,5	327	74.923
FRANCIA	21,6	394	4,2	464	46.551
R.F. TEDESCA	22,4	363	3,4	478	46.861
SPAGNA	3,5	91	2,4	320	10.937
TURCHIA	2,5	52	4,9	630	3.968
GRECIA	2,5	245	6,9	201	12.438

IISS : Military Balance 1985-86

(4) S. Parazzini: *Un'analisi dell'evoluzione della spesa militare in Italia*, in AA.VV.: *Armi e disarmo oggi*, ed. Vita e

Pensiero, Milano, 1983, e G.C. Graziola: *La politica di spesa del Ministero della Difesa*, L'Industria, aprile-giugno 1984.

INDICATORI MILITARI RELATIVI - 1985

TAB. 4

P A E S E	NUMERO MILITARI PER 1000 ABITANTI	% PIL	SPESE MILITARI (DOLLARI 1982)		
			% Spese Governò Centrale	Dollari "pro capite"	Dollari per militare in servizio
ITALIA	6,9	2,7	4,7	162	26.200
NATO	9,4	5,2	15,8	527	55.800
U. S. A.	9,5	6,6	25,4	888	93.800
Altri paesi NATO	9,4	3,7	9,0	290	30.800
PATTO DI VARSAVIA	15,2	11,7	33,5	750	49.500
U. R. S. S.	16,1	14,0	40,8	908	56.300
Altri Paesi	12,7	5,8	15,9	362	28.400
ALTRI PAESI EUROPEI (non NATO nè Patto di Varsavia)	8,9	2,3	7,6	140	15.800
MONDO	6,1	6,1	19,7	166	27.500
PAESI INDUSTRIALIZZATI	9,8	6,2	19,4	557	56.900
PAESI IN VIA DI SVILUPPO	4,9	5,8	18,5	45	9.300

Il dato più significativo di tali tabelle sembra consistere nella disponibilità di fondi per militare alle armi, in cui l'Italia si colloca in posizione pressoché baricentrica fra i paesi industrializzati e quelli del Terzo Mon-

bilancio della Difesa (ad esempio quelli per l'Arma dei Carabinieri, destinata alla funzione *sicurezza interna*, o quelli per la protezione civile). Un fatto però è indubbio: il tasso di capitalizzazione «procapite» del sol-

RIPARTIZIONE DEI BILANCI PER SETTORI PRINCIPALI DI SPESA
(in percento rispetto ai totali dei bilanci)

TAB. 5

P A E S E	PERSONALE	ESERCIZIO	APPROVVIGIONAMENTI	INFRA-STRUTTURE	RICERCA E SVILUPPO
ITALIA	52,4	26,9	15,7	5	1
G. BRETAGNA	36,2	32,9	17,8	2	11
FRANCIA	36,3	27,9	20,5	3,9	11,4
R. F. TEDESCA	41,2	27,4	23,3	4,7	3,4
STATI UNITI	38,8	22,1	29,4	1,6	9,1
PORTOGALLO	54,6	32,7	3,3	6,4	—
CANADA	51,1	21,2	23,8	3,7	0,2

Fonte: ONU 1983, relativa ai bilanci 1982.

do e nell'ambito della NATO fra i paesi dell'Europa nord-occidentale e quelli mediterranei.

La ripartizione interna dei bilanci militari fra i vari settori di spesa è riportata nella Tabella 5.

Dalla Tabella 5 risulta con sufficiente evidenza che la quota riservata agli approvvigionamenti del 1982 è stata inferiore in Italia rispetto alle altre nazioni, nonostante che, per le trasformazioni intervenute nei bilanci militari italiani a partire dalla metà degli anni settanta, taluni abbiano affermato che le Forze Armate italiane hanno abbandonato il modello di «esercito di caserma» per assumere quello di *esercito neocapitalista* (5).

Beninteso le statistiche, soprattutto in campo militare, devono essere esaminate con notevole cautela, anche perché taluni costi della Difesa non compaiono nel bilancio dello Stato (coscrizione, servitù militari, ecc.), mentre altri non relativi alla Difesa sono contenuti nel

dato italiano è estremamente ridotto.

Il problema di come confrontare i bilanci militari è stato affrontato sia dalla NATO che dall'ONU. Un confronto presuppone un'omogeneizzazione dei dati. Essa è estremamente difficoltosa in relazione: ai criteri diversi seguiti per la redazione dei bilanci; alla differenza dei sistemi di tassazione, di contabilità e di reclutamento; alla fluttuazione dei cambi; all'incidenza dell'inflazione; alla difficoltà di dare una definizione univoca di spesa militare, ecc..

La NATO (6) sta cercando di risolvere due problemi. In primo luogo, quello del cosiddetto, *purchasing power parity*, che dovrebbe indicare quali «outputs» operativi, o quanto meno fisici, corrispondano a un determinato bilancio, in considerazione del diverso valore d'acquisto delle varie monete nazionali e dei differenti costi della coscrizione rispetto al volontariato. In

(5) F. Battistelli: *L'industria militare italiana fra sviluppo e riconversione*, comunicazione effettuata al convegno dell'ISTRID, *Programmazione della Difesa nel quadro di una politica di sicurezza, distensione e disarmo*, Roma 21-22 marzo

1980, vol. II, pp. 199-208.

(6) vds. in proposito il Rapporto Weinberger al Congresso: *Report on Allied Contributions to the Common Defence*, Washington DC, marzo 1985.

secondo luogo, quello del cosiddetto *burden sharing*, esercizio finalizzato soprattutto a ribattere le critiche del Congresso USA, di cui una larga parte sostiene che gli europei sopportano un onere troppo ridotto per la difesa comune. In proposito, sono state utilizzate procedure molto sofisticate, fondate sul confronto del rapporto fra il contributo alla difesa e la capacità di contribuzione di ciascuno Stato. Per definire il contributo alla difesa sono utilizzate le risultanze degli studi sul *purchasing power parity* e una batteria di indicatori (uomini, divisioni corazzate equivalenti, aerei tattici, tonnellaggio della flotta, numero delle navi, ecc.). Per valutare la capacità di contribuire viene utilizzato il cosiddetto *prosperity index*, che tiene conto dei livelli di reddito, di investimento, di inflazione, di disoccupazione, ecc. di ciascun paese. Nella Tabella 6 sono riportati gli indicatori di spesa normalmente considerati in ambito NATO.

INDICATORI NATO DELLA SPESA DELLA DIFESA

TAB. 6

Classifica	Rispetto al PIL	Rispetto al prosperity index	Rispetto al rapporto militari popolazione
1	US 1,45	TU 12,38	GR 1,85
2	GR 1,43	GR 4,67	TU 1,67
3	UK 1,18	PO 4,19	SP 1,30
4	TU 1,12	SP 1,75	US 1,27
5	FR 0,93	UK 1,67	FR 1,20
6	GE 0,76	US 1,19	NO 1,14
7	PO 0,75	FR 1,12	BE 1,07
8	BE 0,75	IT 1,11	GE 0,99
9	NE 0,72	BE 1,05	PO 0,94
10	NO 0,69	NE 0,90	UK 0,89
11	SP 0,64	GE 0,82	IT 0,89
12	IT 0,60	NO 0,59	NE 0,83
13	DE 0,54	DE 0,56	DE 0,74
14	CA 0,49	CA 0,43	CA 0,44
15	LU 0,28	LU 0,35	LU 0,35
16	JA 0,22	JA 0,25	JA 0,20

Dal Rapporto Weinberger al Congresso USA: *Report on Allied Contributions to the Common Defence* Washington DC, marzo 1985. A seconda che l'indicatore sia maggiore o minore di 1, il contributo alla Difesa comune è maggiore o minore della media di quello degli altri Paesi dell'Alleanza.

Le spese di investimento della Difesa

Di maggiore significato, per formulare un giudizio sulla congruità del bilancio della Difesa italiana, è il suo confronto con le esigenze individuate dal Dicastero, ed espresse nel Libro bianco 1985, nelle Note aggiuntive ai bilanci 1985 e 1986, nei discorsi ed audizioni alle Commissioni Difesa dei vari Ministri della Difesa e dei Capi militari e nelle tabelle allegate ai bilanci di previsione della Difesa, relative in un primo tempo ai soli programmi associati alle leggi «promozionali» e dal 1981 all'intero investimento delle tre Forze Armate.

Questi dati non possono essere letti, è bene ribadirlo, con riferimento ad un solo bilancio. Devono esserlo in un arco pluriennale.

Negli anni '50 la ricostruzione delle Forze Armate italiane è avvenuta essenzialmente grazie agli aiuti militari americani, che hanno fornito la massa non solo dei sistemi d'arma, ma anche delle parti di ricambio e delle munizioni per l'addestramento. Il bilancio della Difesa era allora devoluto pressochè integralmente alle spese per il personale e a quelle di esercizio, con una ridottissima aliquota (10-12%) dedicata all'investimento. Le dimensioni delle Forze Armate furono determinate soprattutto in relazione all'entità degli aiuti. Anzi, come notò con preoccupazione il maresciallo Messe, allora senatore, le strutture furono gonfiate per aumentare l'entità degli aiuti, fino a raggiungere dimensioni che, anche nelle più ottimistiche previsioni di disponibilità finanziarie della Difesa, non avrebbero potuto essere sicuramente sostenute. Si crearono così le premesse della successiva distorsione dei bilanci della Difesa, i cui effetti si fanno tuttora sentire soprattutto sull'Esercito.

Alla fine degli anni '50 le dimensioni dell'Esercito furono ridotte in misura cospicua. In particolare, sei Divisioni furono contratte a Brigate e fu sciolta una quarantina di gruppi d'artiglieria.

Negli anni '60 le spese di investimento ammontarono a 15-18% del bilancio, grazie anche all'incremento di fondi per la Difesa, assorbiti in parte dai maggiori costi del personale anche per la diminuzione da 18 a 15 mesi della durata della ferma di leva, avvenuta verso la metà degli anni '60. Poiché ad essa non corrispose una riduzione della forza operativamente impiegabile, si verificò un aumento di effettivi.

Negli anni '70, con l'invecchiamento dei materiali dati dagli USA, la situazione si fece critica e si determinò l'esigenza di devolvere una maggiore aliquota di

fondi all'investimento. L'intero strumento militare fu profondamente ristrutturato nel 1975. Due furono i principali provvedimenti adottati. Primo: la riduzione di circa un terzo delle strutture delle forze operative dell'Esercito, il contenimento di quelle della Marina e dell'Aeronautica e il ridimensionamento delle organizzazioni di supporto (rimasto peraltro allo stato di progetto), concentrando i materiali ancora validi nelle unità mantenute in vita e radiando dal servizio gli altri; in tal modo furono ridotte di un terzo anche le esigenze dell'investimento relative ai mezzi e materiali. Secondo: l'aumento dei bilanci della Difesa, mediante l'apporto di leggi speciali per l'approvvigionamento di taluni sistemi d'arma principali e l'aumento annuale del 3% del bilancio ordinario in termini reali. Di fatto rimase molto rilevante il divario tra le esigenze delle strutture e le disponibilità finanziarie, talché ora si parla della necessità di un nuovo ridimensionamento.

Vari fattori hanno giocato al riguardo. Intanto, strutture non furono ridimensionate in misura adeguata alle disponibilità. Poi, furono sottovalutati da parte degli Stati Maggiori, se consapevolmente o inconsciamente non ha sostanziale importanza, sia i maggiori costi derivanti dalla riduzione della ferma di leva da 15 a 12 mesi, a cui questa volta si accompagnò una riduzione della forza alle armi, anche se non dell'entità inizialmente preventivata — 30.000 rispetto alle 55.000 unità previste — sia i costi dei nuovi sistemi d'arma (7). Inoltre, furono sicuramente sottostimate le spese di esercizio, il cui ammontare è proporzionale al livello di sofisticazione dei mezzi in dotazione. Infine — e questo è il fattore che ha influito più pesantemente — le assegnazioni effettive furono di entità inferiore a quanto preventivato dalla Difesa e comunque determinate dal Tesoro in modo alquanto erratico, come dimostra la Tabella 7.

EVOLUZIONE DI BILANCI DELLA DIFESA ITALIANA

TAB. 7

ANNO	ENTITA' BILANCI (mld.)	TASSO INFLAZIONE		BILANCIO IN LIRE 1975	VARIAZIONI RISPETTO ALL'ANNO PRECEDENTE IN TERMINI REALI
1975	2.452	—	100	2.451	—
1976	2.957	17,9	117,9	2.508	+ 2,33%
1977	3.531	19	140,3	2.517	+ 0,36%
1978	4.313	13,8	159,7	2.701	+ 7,31%
1979	5.119	15,9	185	2.767	+ 2,44%
1980	5.780	20,7	223,3	2.588	— 6,47%
1981	7.501	18,4	264,4	2.837	+ 9,62%
1982	9.918	17,9	311,8	3.181	+ 12,3 %
1983	11.649	15,1	358,9	3.246	+ 2,04%
1984	13.820	10,7	397,3	3.478	+ 7,15%
1985	16.380	8,9	432,6	3.786	+ 8,86%
1986	17.601 *	6 *	458,6 *	3.838 *	+ 1,37%*

* Previsioni

(7) Vedasi S. Parazzini: *Un'analisi dell'evoluzione della spesa militare in Italia*, cit., pp. 88-89, per un'illustrazione

dell'aumento dei costi dei programmi associati alle leggi promozionali.

I fondi effettivamente assegnati alla Difesa furono sufficienti a portare avanti i programmi fino all'inizio degli anni '80, anche perché quelli dell'Esercito avevano subito un forte ritardo, conseguente a difficoltà di messa a punto dei prototipi. L'Esercito contribuì in pratica al finanziamento dei programmi della Marina e dell'Aeronautica, diminuendo di circa il 20% la propria «presa» sulle spese discrezionali, dal 51% al 42% del totale, come riportato nella Tabella 8.

RIPARTIZIONE PERCENTUALE DEL BILANCIO DISCREZIONALE FRA LE FORZE ARMATE

TAB. 8

Anno	Esercito	Marina	Aeronautica
1975	51,7	19,1	29,2
1976	49,9	21,7	28,4
1977	48,9	23,3	27,8
1978	46,8	21,8	31,4
1979	43,2	24,6	32,2
1980	41,6	24,6	33,8
1981	43,4	23,6	33
1982	42,6	21,8	35,6
1983	41,9	22,4	35,7
1984	41,9	22,2	35,9
1985	42,3	21,9	35,8

Ora che anche i programmi dell'Esercito sono a punto e possono essere avviati e che sono in corso o in partenza grandi progetti in collaborazione internazionale, la situazione si è fatta critica. Per soddisfare ragionevoli esigenze di ammodernamento e rinnovamento del parco materiali e delle infrastrutture delle tre Forze Armate sarebbero mediamente necessari per i prossimi 15 anni all'incirca 7.500-8.000 miliardi in lire 1986 all'anno, rispetto ad una disponibilità che si aggira invece, nel 1986, sui 4.600 miliardi.

AmMESSO che si elimini qualche programma meno prioritario e che si ridimensionino qualitativamente e quantitativamente taluni altri, rinunciando a qualche prestazione marginale e ridimensionando il numero dei mezzi da approvvigionare, si potrebbe scendere ad una

esigenza sui 6.500 mld. all'anno. Al di sotto la situazione diventerebbe critica senza l'adozione di provvedimenti drastici di ridimensionamento delle unità operative e di completa ristrutturazione delle Forze Armate.

Due sono le soluzioni estreme possibili: adeguare i finanziamenti ovvero reperire i fondi necessari all'investimento nell'ambito del bilancio stesso della Difesa, a carico degli altri settori di spesa, cioè del personale e dell'esercizio, procedendo ad un cospicuo ridimensionamento delle strutture, soprattutto di quelle di supporto territoriale, logistico, addestrativo e tecnico-industriale della Difesa, cioè dagli stabilimenti e arsenali, il cui livello di funzionalità e costo hanno spesso sollevato numerosi interrogativi.

Come risulta chiaramente nell'allegato alla Nota Aggiuntiva al Bilancio 1986 riportato nella Tabella 9 e dai recenti interventi sia del Ministro che dei Capi di Stato Maggiore, i supporti assorbono circa il 40% delle intere disponibilità finanziarie della Difesa.

Le resistenze pratiche da superare per il ridimensionamento dell'apparato di supporto delle Forze Armate, in cui prestano servizio decine di migliaia di impiegati ed operai civili, saranno enormi e richiederanno impegno e volontà politica. Sarebbe necessario un organico piano che precisi i provvedimenti da adottare, i loro tempi di attuazione e i recuperi finanziari ipotizzabili (nonché le maggiori spese iniziali che comporta qualsiasi provvedimento, anche quello di semplice scioglimento di un ente). Esso è stato elaborato per quanto concerne le Forze Armate, in particolare l'Esercito che prevede di recuperare 150 mld./anno dal funzionamento e di ridurre progressivamente i militari di truppa di oltre 15.000 unità. E' invece più carente per quanto riguarda l'area tecnico-industriale della Difesa, dove la quarantina di stabilimenti e arsenali, che costano all'incirca 1.500 mld./anno, non subiranno ristrutturazioni se non marginali, e che tra l'altro potranno essere attuate solo con molta difficoltà.

E' quindi prevedibile che non si potrà recuperare quanto necessario, pur tenendo conto della contrazione «fisiologica» delle esigenze. Si dovrà perciò molto verosimilmente e a tempi più o meno lunghi contrarre la consistenza delle forze operative, in misura maggiore o minore a seconda dell'incremento dei finanziamenti che saranno decisi per il bilancio della Difesa e che dovrebbero essere vincolati rigidamente all'investimento, cioè ai programmi di ricerca, di sviluppo e di approvvigionamento. Occorre infatti evitare che i necessari finanziamenti suppletivi si traducano in semplici misure per mantenere le cose come stanno e per non procedere ad

ALLOCAZIONE OPERATIVA DELLE SPESE DELLA DIFESA

(cifre in miliardi)

TAB. 9

COMPONENTI	1° MIX - INT. DIFESA NORD-EST	2° MIX - INT. DIFESA MARITTIMA	3° MIX - INT. DIFESA AEREA	4° MIX - INT. DIFESA TERRITORIO	SUPPORTO TECNICO- LOGISTICO ADD.VO	TOTALE
1. PERSONALE						
a. Personale Mil.						
- in SPE	496,7	226,7	280	444,8	921,1	2.369,3
- di leva, complemento, richiamati.	568,0	127,2	197,1	275,5	608,3	1.776,1
b. Personale civile					1.113,6	1.113,6
c. Pensioni provvisorie					495,1	495,1
TOTALE 1.	1.064,7	353,9	477,1	720,3	3.138,1	5.754,1
2. ESERCIZIO						
a. Addestramento	155,5	168	129,9	124	188,2	765,6
b. Sostegno tecnico-logistico	370,8	285,1	304,7	370,4	171,8	1.802,8
c. Infrastrutture	90,3	28,9	39,7	90	162,5	411,4
d. Esigenze / Comandi / Enti / unità	108,3	31,4	66,6	112,2	440,5	759,1
e. Fitto immobili canonici acqua e luce					196,8	196,8
f. Provvidenze	17,9	3,3	6,1	19,4	33,6	80,3
TOTALE 2.	742,8	516,7	547	716	1.493,5	4.016
3. INVESTIMENTO						
a. Ammodernamento e Rinnovo						
- mezzi e materiali	1.162,5	864,5	870,8	320,8	292,2	3.510,8
- infrastrutture					710,9	710,9
b. Ricerca e Sviluppo	172,6	61	109,1	36,4	18,1	397,2
TOTALE 3.	1.335,1	925,5	979,9	357,2	1.021,2	4.618,9
TOTALE 1+2+3	3.142,5	1.796,1	2.004	1.793,5	5.652,8	14.389
CARABINIERI						2.867
FUNZ. ESTERNE						346
TOT. GENERALE						17.602

Da Nota aggiuntiva allo stato di previsione delle spese per la Difesa 1986, p. 60.

una razionalizzazione economico-funzionale dell'intero apparato.

L'esigenza di aumentare le quote destinate all'investimento appare confermata dal fatto che, in campo militare, si sta verificando una vera e propria rivoluzione tecnologica. Non fronteggiarla adeguatamente significherebbe compromettere nel medio-lungo periodo le capacità difensive e il livello di autonomia nazionale, nonché minare la base industriale della Difesa, che deve rimanere competitiva sia per un'adeguata partecipazione alle collaborazioni europee ed atlantiche, sia per la conservazione del proprio attuale spazio di mercato internazionale.

Una soluzione, che potrebbe apparire allettante per la sua semplicità e per il suo empirismo, potrebbe essere quella di aumentare le assegnazioni alla Difesa in una entità pari alla metà dei finanziamenti mancanti all'investimento, subordinando però ogni aumento al contestuale trasferimento di un'eguale entità di fondi dal funzionamento all'investimento.

Inoltre, la Difesa dovrebbe esplicitare le opzioni alternative globali — dottrina operativa, struttura delle forze, programmi di approvvigionamento e di funzionamento — di breve, medio e lungo periodo, illustrando i riflessi di ciascuna sulle capacità difensive nazionali e sulla coerenza della difesa italiana con la sicurezza collettiva dall'Alleanza. Solo in tal modo si potranno realizzare maggior rigore e trasparenza della pianificazione delle Forze Armate.

La politica di spesa del Ministero della Difesa e la ripartizione dei fondi fra i vari settori

Come già accennato, non esiste una ripartizione ottimale dei finanziamenti della Difesa. L'efficacia della spesa dipende dalle circostanze contingenti, sia di natura strategica sia connesse con il livello di validità del parco di materiali e mezzi, in linea di massima esprimibile con la vita residua di ciascuna linea operativa in servizio. Da un punto di vista generale, necessariamente riduttivo ed astratto, dovrebbe esistere una proporzionalità tra l'acquisto del nuovo ed il mantenimento dello usato e tra le spese per i mezzi, quelle per l'attività addestrativa e quelle per il personale. Si considera che, a regime, allorché cioè i sistemi d'arma siano stati regolarmente sostituiti al termine della loro vita ottimale operativa e tecnica, l'equilibrio fra i settori della spesa militare sia raggiunto allorché il 40% delle risorse viene destinato al personale, il 25% all'esercizio ed il 35% all'investimento (8).

Evidentemente quando il parco materiali è invecchiato, le spese di esercizio aumentano e vengono comprese le disponibilità per l'investimento, determinando una perversa spirale di progressiva inefficienza.

Da tale spirale si può uscire o con finanziamenti aggiuntivi per l'investimento o accettando un decadimento temporaneo della consistenza del parco, al di sotto dei livelli che un equilibrato bilanciamento alla spesa fra i due settori consentirebbe di mantenere, per effettuare uno sforzo nell'investimento e riportare così, quanto prima, il parco a condizioni di gestione economicamente ottimali. Inoltre, per aumentare la validità operativa dei mezzi si potrebbe ricorrere in misura maggiore di quanto si faccia attualmente al *refitting* dei sistemi d'arma in servizio.

E' comunque difficile effettuare analisi generali e astratte. Le uniche valutazioni realistiche potrebbero derivare da un esame di dettaglio delle varie componenti del parco. Anche in questo campo interviene, in misura determinante la sofisticazione tecnologica e il *quality index*. Il tasso ottimale di investimento necessario è pari al valore attualizzato del parco (considerando i costi unitari dei nuovi materiali sostitutivi di quelli in servizio), suddiviso per la durata di vita ottimale di ciascun mezzo. Questo evidentemente adottando una pianificazione che preveda la costanza della struttura delle forze, in cui cioè i mezzi che divengono via via dismessi siano sostituiti da un egual numero di mezzi delle nuove generazioni. Ciò significa affrontare un tasso di incremento dell'investimento che viene generalmente considerato essere dell'ordine dell'8% annuale in termini reali (cioè oltre l'inflazione propria del «paniere» della spesa militare). Evidentemente ciò è impossibile. Sarà pertanto inevitabile sia una contrazione del numero dei sistemi d'arma in servizio, sia una contrazione delle strutture, sia un maggiore ricorso alla mobilitazione, oltre, come già accennato, al *refitting* dei sistemi d'arma in servizio e alla rinuncia a capacità operative marginali ottenibili con prestazioni tecnologiche aggiuntive.

E' anche verosimile che negli anni '90, in cui si manifesterà una vera e propria rivoluzione negli armamenti convenzionali (laser, cannoni a rotaia elettromagnetica, armi elettro-termiche, ecc.), la percentuale ottimale dell'investimento rispetto al totale delle spese della difesa debba essere pari, se non superiore, al 40%, con conseguente contrazione dei fondi destinati all'esercizio e al personale.

L'evoluzione della struttura interna dei bilanci della Difesa negli ultimi anni è riportata nella Tabella 10.

(8) Taluni esperti peraltro sostengono che le spese per

l'investimento debbano tendere al 40% dell'intero bilancio.

EVOLUZIONE DELLE SPESE DEL MINISTERO DELLA DIFESA, DAL 1970 AL 1985

TAB. 10

		1970	1973	1976	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	
Valori assoluti (miliardi di lire correnti)	A	582	890	1.260	2.099	2.620	3.099	4.074	4.576	4.657	5.428	
	B	68	205	311	354	692	1.075	1.341	1.917	2.135	2.474	
	C	375	392	488	698	462	321	457	624	972	962	
	D	90	136	211	662	1.430	1.688	1.498	2.356	2.971	3.701	
	C+D	465	528	699	1.360	1.892	2.009	2.441	2.980	3.943	4.663	
	E	1.114	1.622	2.269	3.812	5.204	6.183	7.856	9.473	10.735	12.565	
	F	463	648	664	1.389	1.525	1.762	2.551	2.722	2.765	3.434	
	G	1.577	2.271	2.934	5.201	6.729	7.945	10.407	12.195	13.500	15.999	
Rapporti	A/E	0,52	0,55	0,56	0,55	0,50	0,50	0,51	0,48	0,43	0,43	
	D/E	0,08	0,08	0,09	0,16	0,27	0,27	0,24	0,24	0,27	0,29	
	(C+D)/E	0,42	0,31	0,31	0,32	0,36	0,32	0,31	0,31	0,36	0,37	
Numeri indici	Nominali	C+D	24	27	36	71	100	106	129	157	211	246
		E	21	31	43	73	100	118	150	182	206	241
	Deflattore PIL		25	32	53	83	100	118	139	161	176	190
	Reali	C+D	96	84	67	86	100	89	92	97	120	129
		E	84	96	81	88	100	100	107	113	117	126

Elaborazione di G. Graziola presentata al seminario IAI del giugno 1985: *I bilanci della Difesa. Quale futuro?*

LEGENDA: • A - Spese per il personale; B - Acquisti ai beni e servizi vari; C - Acquisti ordinari di armi; D - Acquisti di armi per potenziamento; C+D - Acquisti di armi; E - Spese militari; F - Spese non militari; G - Spese del Ministero della Difesa (per l'esatto contenuto, vedi G. Graziola, le politiche di spesa del Ministero della Difesa, l'Industria, n. 2, 1984).

• Per gli anni 1970-83, i valori assoluti sono stati consecutivi di cassa; dal *Rendiconto generale dell'amministrazione dello Stato*.

• Per gli anni 1984-85, quei valori sono le previsioni del d.d.l. sul bilancio (Tabella 12).

Da essa si può rilevare che dal 1975 il bilancio della Difesa, a prezzi costanti, ha subito una variazione abbastanza contenuta in valore assoluto, pur dimostrando una ripresa dal 1980. Il bilancio ha invece subito notevoli variazioni nella sua ripartizione interna, sia fra le Forze Armate (aumento dei fondi della Marina e dell'Aeronautica) sia fra i settori di spesa. In particolare, le spese per il personale sono diminuite dal 56% del 1976 a meno del 50%. In proposito, occorre tener conto che, dal 1976, le pensioni ordinarie dei militari sono passate a carico del bilancio del Ministero del Tesoro. Tale provvedimento è stato però compensato dall'incremento delle spese per il personale dell'Arma dei Carabinieri, conseguente all'aumento del personale e ai miglioramenti economici attribuiti alle Forze di Polizia. Poiché il numero dei militari in servizio nelle Forze Armate è diminuito solo per quelli di leva (fatto questo che grava in modo tutto sommato ridotto sulle spese del personale, essendo gli oneri dell'addestramento a carico dell'esercizio), mentre il numero degli operai civili è assurdamamente aumentato in conseguenza dell'assunzione di 17.000 operai da parte della Difesa a cavaliere degli anni '80, la cosiddetta *qualificazione* della spesa militare è derivata non tanto dagli incrementi delle risorse globali, quanto dai mancati adeguamenti economici al personale militare in servizio permanente.

E' questa una realtà che meriterebbe di essere approfondita.

A lungo andare il trattamento economico gioca sul livello qualitativo del personale. Ai fini della capacità difensiva globale non serve a nulla acquistare nuovi materiali, di prestazioni anche eccezionali, se non esistono uomini selezionati, preparati e motivati che li impieghino. Il fattore umano è determinante: trasforma le capacità tecniche in capacità operative. La stessa efficienza e motivazione del personale di leva sono determinate dalla qualità dell'inquadramento.

I recuperi effettuati nel settore del personale si sono travasati pressoché esclusivamente sull'investimento, così come le somme che Marina e Aeronautica hanno recuperato dall'aliquota di finanziamenti che prima del 1975 veniva assegnata all'Esercito.

La tabella 11 riporta l'evoluzione dell'investimento fra il 1975 e il 1984 ripartito fra le Forze Armate.

Per inciso, nel d.d.l. sullo stato di previsione della spesa 1986 si può avvertire una certa diminuzione dei fondi destinati all'Aeronautica (cap. 4051), un aumento di quelli dell'Esercito (cap. 4011) e una costanza di quelli della Marina (cap. 4031).

Complessivamente il bilancio 1986 comporta, ri-

EVOLUZIONE DEGLI INVESTIMENTI GLOBALI DELLE TRE FORZE ARMATE

TAB. 11

ANNO	TOTALE	ESERCITO	%	MARINA	%	AERONAUTICA	%
1975	562	211	37,5	96	17,1	255	45,4
1976	730	270	37	164	22,5	296	40,5
1977	876	285	32,5	214	24,4	377	43,1
1978	1.222	404	33,1	284	23,2	534	43,7
1979	1.589	495	31,2	455	28,6	639	40,2
1980	1.878	593	31,6	520	27,7	765	40,7
1981	2.170	743	34,2	579	26,7	848	39,1
1982	2.431	749	30,8	598	24,6	1.084	44,6
1983	3.286	994	30,2	834	25,4	1.458	44,4
1984	4.091	1.290	31,5	1.038	25,4	1.763	42,1

FONTE: Mondo Economico n. 31/1985 - Elaborazione bilancio di previsione dello Stato (anni 75-84).

spetto a quelli degli anni precedenti, un'inversione di tendenza nel settore dell'investimento; il ritmo di aumento degli anni precedenti si è sostanzialmente bloccato. E' da vedere quali saranno le turbative che questo fatto causerà sull'attuazione delle programmazioni delle Forze Armate, soprattutto qualora non fosse possibile effettuare tutti i preannunciati recuperi sul funzionamento e i bilanci dei prossimi anni non fossero tali da recuperare le mancate assegnazioni del 1986.

E' ancora da notare che nell'ambito delle spese di approvvigionamento italiano i sistemi d'arma principali (*major equipments*) assorbono una percentuale del *procurement* molto maggiore di quanto avvenga negli altri paesi occidentali. La cosa è preoccupante. Infatti, si accettano evidentemente carenze nei settori dei materiali complementari, delle parti di ricambio e delle scorte di munizionamento. Esse potrebbero finire per vanificare l'efficacia operativa reale dei sistemi d'arma moderni che vengono acquistati.

La gestione del bilancio della Difesa

Gli strumenti fondamentali per assicurare la necessaria correlazione fra la programmazione e i concreti atti di gestione sono rappresentati da due istituti tipici della Difesa: quello del controllo operativo dei fondi e quello dell'impiego operativo dei fondi. Con tali due istituti si concreta la bipartizione fra funzioni di Stato Maggiore e funzioni tecnico-amministrative (9).

In questa sede basta accennare al particolare argomento, in riferimento alle modificazioni che l'attuale normativa dovrà subire qualora si pervenisse all'elaborazione di una pianificazione e di una programmazione finanziaria integrata in ambito interforze.

Il controllo operativo dei fondi consiste nell'attribuzione, all'inizio di ogni esercizio finanziario, alle Direzioni Generali delle somme che l'ente programmatore destina alla gestione di ciascuna sui vari capitoli di bilancio, con l'indicazione dell'organo (Ufficio dello Stato Maggiore, ad esempio), a cui è devoluto l'impiego operativo dei fondi, per la quota di propria competenza. Tali somme sono però modificabili soprattutto in sede di assestamento di bilancio o di manovra interna di

fondi fra i vari Stati Maggiori. Il controllo operativo dei fondi è di competenza degli uffici finanziari degli Enti Programmatori, cioè in pratica degli Stati Maggiori.

L'impiego operativo dei fondi consiste nell'ordinare, alla Direzione Generale competente, l'approvvigionamento da effettuare, con l'indicazione dell'entità di fondi che la Direzione Generale può mobilitare, traendoli da quelli globalmente attribuiti ad essa all'inizio dell'esercizio finanziario, e altresì con l'indicazione del capitolo d'imputazione, dei tempi di approvvigionamento, degli enti a cui è destinato il materiale approvvigionato, ecc.. In tal modo l'organo programmatore può regolare l'attività dell'organo esecutore della spesa. Quest'ultimo è responsabile solo della funzione contrattuale e delle attività amministrativo-contabili ad essa correlate. L'impiego operativo dei fondi è materializzato dall'emanazione da parte degli Stati Maggiori e degli Ispettorati Logistici di ordini di approvvigionamento alle Direzioni Generali o di ordini di finanziamento a favore degli organi territoriali e periferici delegati ad effettuare le spese decentrate e a cui le Direzioni Generali accreditano i fondi prescritti.

Il sistema, tipico del Ministero della Difesa, garantisce la coerenza fra programmazione e gestione del bilancio ed assicura la controllabilità di quest'ultima. Evidentemente l'attuale procedura (10) prevede l'assoluta preminenza degli Stati Maggiori di Forza Armata nella gestione del rispettivo bilancio. Qualora venisse attribuita allo Stato Maggiore della Difesa la responsabilità della pianificazione e della programmazione finanziaria interforze, occorrerebbe contestualmente devolvergli l'autorità di emanare o di controllare gli ordini di approvvigionamento, almeno relativamente ai capitoli dell'investimento (11), che sono poi quelli su cui si esercita maggiormente la facoltà discrezionale. Ciò eviterebbe il pericolo che la gestione di Forza Armata sconvolga di fatto l'intera programmazione interforze, vanificandone il carattere unitario.

La cosa non è però fattibile senza un completo riadeguamento organico dello Stato Maggiore della Difesa e del Segretariato Generale della Difesa, abolendo anche l'autorità degli Stati Maggiori di Forza Armata di impartire direttamente ordini e disposizioni anche di dettaglio alle Direzioni Generali.

(9) Esistono beninteso delle eccezioni. Per le spese vincolate (ad esempio, stipendi, pensioni provvisorie, ecc.) gli enti programmatori, a cui è devoluto il controllo e l'impiego operativo dei fondi, sono le Direzioni Generali coordinate da Bilandife; per talune spese discrezionali, sia di esercizio che di ammodernamento, la programmazione e l'impiego operativo dei fondi sono devoluti a Segredifesa; e così via.

(10) Regolamentata dalla circolare ministeriale GAB 38346 del 27 ottobre 1967.

(11) In pratica sono quelli compresi nella rubrica 12 della categoria IV e, in parte, del titolo II del bilancio per le spese di ricerca e sviluppo interforze e per la costruzione di alloggi di servizio.

VALUTAZIONE SOMMARIA DELLE ESIGENZE DI INVESTIMENTO

1ª MISSIONE INTERFORZE	Difesa a Nord Est	1986	decennio	Totale corretto
	1986	(tot)	1986-95	Importo Programmi
— Manovra delle forze	260		4.000	
— Difesa controcarri	260		1.500	
— Fuoco terrestre	40		2.200	
— Concorso aereo	450		3.500	
— Concorso navale	90		900	
— Difesa controaerea unità	40		2.500	
TOTALE	1120	1355 (+ 19%)	14.300	16.010
2ª MISSIONE INTERFORZE	Difesa a Sud			
— Controllo del mare	253		3.000	
— Operazioni costiere	133		1.000	
— Operazioni subacquee	—		2.000	
— Supporto aereo	350		1.600	
— EH 101	—		1.000	
TOTALE	726	925 (+ 26%)	8.600	10.836
3ª MISSIONE INTERFORZE	Difesa Aerea			
— AMX e RS EFA	480		3.700	
— Produzione EFA	—		8.000	
— Sostituto NIKE	40		—	
— Difesa di punto	200		1.400	
— Mezzi di scoperta	45		1.200	
TOTALE	765	979 (+ 26,6%)	14.300	18.100
4ª MISSIONE INTERFORZE	Difesa del territorio			
— Manovra delle forze	—		1.200	
— Difesa controcarri	—		600	
— Fuoco terrestre	221		900	
— Difesa controaerea	—		600	
— Forze navali	68		1.500	
TOTALE	289	357	4.800	5.828
6° BLOCCO DI ESIGENZE	SUPPORTI			
		1021 (+ 35%)		13.723

NOTE: Da Nota aggiuntiva al bilancio 1986.

1) Totale esigenze d'investimento specificate nella nota aggiuntiva 64497 mld., cioè 1900 mld./anno in più rispetto ai 4600 disponibili nel 1986.

2) Le esigenze vanno considerate sottovalutate, anche se sono state incrementate del rapporto esistente fra investimento di dettaglio e investimento globale per missione indicato nella nota aggiuntiva, e anche se taluni programmi superano l'arco del decennio. Molti programmi infatti non sono menzionati. Ad esempio: NIKE e HAWK, velivoli antisom, da rifornimento in volo, da trasporto e AEW; elicotteri, eccetto quelli c/c; ACCS; ecc.

3) L'aumento del 35% del 6° blocco di esigenze tiene conto dell'incremento dei fondi infrastrutturali NATO, dell'esigenza di adeguamento delle scorte di munizioni, della necessità di un radicale ammodernamento alle infrastrutture, ecc.

4) Nella determinazione delle esigenze occorre considerare una riserva di almeno il 20% di fondi, per cui le esigenze di investimento del decennio ammonterebbero a circa 7500-8000 mld. in lire 1986 all'anno.

L'economia della Difesa

I VINCOLI ECONOMICI
E DI BILANCIO
DELLA DIFESA ITALIANA.

UNA PROSPETTIVA
ALL'INIZIO DEL 1987

I VINCOLI ECONOMICI E DI BILANCIO DELLA DIFESA ITALIANA. UNA PROSPETTIVA ALL'INIZIO DEL 1987

Apporto militare italiano alla difesa collettiva della Alleanza

Le dimensioni delle Forze Armate italiane sono ragguardevoli: 490.000 uomini (270.000 nell'Esercito, 100.000 nell'Arma dei Carabinieri, 45.000 nella Marina e 75.000 nell'Aeronautica), 24 Brigate, di cui 14 corazzate e meccanizzate, 1.700 carri armati, 5.000 veicoli cingolati, 1.300 pezzi d'artiglieria, 700 elicotteri, 24 navi d'altura, 10 sommergibili e 450 aerei da combattimento. Pur con tutte le carenze qualitative che hanno, si tratta di un contributo notevole alla difesa collettiva dell'Alleanza. Il problema essenziale è costituito dal divario esistente fra tale entità di forze e le disponibilità di bilancio. Esso ne rende estremamente problematica la possibilità di ammodernamento, tanto più che sono in servizio mezzi molto vetusti, soprattutto dell'Esercito ma anche della Marina e dell'Aeronautica, che devono essere o radiati, con conseguente ridimensionamento delle forze, o sostituiti nei prossimi anni. Si sono inoltre accumulati ritardi nel settore del personale, il cui trattamento economico dovrà essere migliorato, e delle infrastrutture. In sostanza, almeno in parte, i problemi finanziari di oggi sono dovuti alle carenze accumulate nel passato.

Nel 1986 il bilancio della difesa italiano (in termini NATO) è ammontato a 12.251 milioni di \$, rispetto ai 3.156 del Belgio, ai 25.955 della Francia, ai 24.716 della Germania Federale, ai 4.752 dei Paesi Bassi e ai 27.486 dell'UK (USA, 277.484). Occorre peraltro considerare che circa il 20% del bilancio della difesa italiano è impiegato per i Carabinieri e per funzioni esterne (protezione civile, rifornimento idrico alle isole minori, ecc.). Considerando il rapporto tra il bilancio della difesa e il PIL, l'Italia si è collocata nel 1986, all'ultima posizione fra i grandi paesi europei della NATO, con il 2,7% del PIL, rispetto al 3,2% del Belgio, al 4% della Francia, al 3,1%

della Repubblica Federale di Germania, al 3,1% dei Paesi Bassi e al 5,1% dell'UK (6,8% USA).

La spesa militare per abitante è particolarmente bassa tenuto anche conto del divario esistente fra il reddito italiano e quello degli altri paesi nord-occidentali. Sempre nel 1986, è stata di 189\$ rispetto ai 431\$ in Belgio, 513\$ in Francia, 454\$ in Germania, 409\$ nei Paesi Bassi e 536\$ in UK (883\$ USA).

Il numero dei militari corrisponde invece a quello degli altri paesi europei. Sempre nel 1986 era di 490.000 unità (100.000 Carabinieri), rispetto alle 107.000 (16.000 Gendarmeria) in Belgio, 557.000 (85.000 Gendarmeria) in Francia, 495.000 in Germania, 107.000 nei Paesi Bassi e 331.000 nell'UK (2.294.000 USA).

Molto inferiore rispetto agli altri paesi europei è l'entità del personale civile della difesa: 57.000 in Italia, rispetto ai 142.000 della Francia, ai 189.000 della Germania e ai 199.000 dell'UK (1.112.000 USA). La spesa per militare in servizio è molto bassa: si aggira tra la metà e un terzo dei principali paesi NATO. Esiste quindi in Italia una preoccupante sottocapitalizzazione delle Forze Armate.

Esistono peraltro indicatori più positivi.

In primo luogo, negli ultimi 10 anni il bilancio italiano della difesa ha registrato un deciso aumento in termini reali, nonostante la grave crisi economica che ha colpito il paese. Il bilancio della difesa rispetto al PIL è aumentato dal 2,4% del 1977 al 2,7% del 1986. Questo è capitato in un periodo in cui le spese militari degli altri paesi NATO, con eccezione beninteso degli USA, generalmente si sono mantenute costanti o sono addirittura diminuite rispetto al PIL. A partire dal 1980 si sono verificati gli aumenti di bilancio illustrati dai numeri indice riportati nella tabella che segue.

In secondo luogo, i bilanci in termini assoluti non esprimono compiutamente ciò che essi significano per il contribuente e per l'economia. Se si considera il «prosperity index», utilizzato normalmente nel Rap-

Anno	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987*
Bilancio di competenza	100	99,9	110,4	116,3	126,6	137,2	135,3	140,9
Bilancio di cassa	100	99,2	111,4	116,0	117,7	127,6	127,8	133,7

* previsioni.

porto annuale del Segretario alla Difesa USA al Congresso sull'«Allied Contributions to the Common Defense», la posizione italiana si colloca all'incirca nella media dell'Alleanza. Questo significa che, l'Italia contribuisce alla difesa comune in modo equo, tenendo conto del suo livello di ricchezza, tasso di disoccupazione, inflazione, deficit pubblico, ecc..

In terzo luogo, negli ultimi dieci anni è aumentata in modo rilevante la percentuale di fondi dedicata all'investimento, cioè alla ricerca e sviluppo e al procurement, in particolare per i sistemi d'arma maggiori. Torneremo in seguito su questo aspetto. Ciò è capitato nonostante che negli ultimi 10 anni si sia verificato un aumento di 50.000 militari circa (in parte dell'Arma dei Carabinieri), in netto contrasto con le tendenze esistenti in tutti gli altri paesi europei di diminuire l'entità del personale. Dal 1985 comunque è in corso un processo opposto. Quello di una deflazione degli effettivi, che si aggirerà su circa 20.000 unità in quattro anni. Essa sarà sostenuta esclusivamente dall'Esercito e realizzata con un ridimensionamento delle organizzazioni di supporto e con lo scioglimento di talune «Combat Support Units», in conseguenza dell'eliminazione dei quattro comandi di divisione esistenti. Dovrà invece aumentare il personale di leva della Marina per la riduzione della ferma da 18 a 12 mesi, che sarà attuata entro il 1989. Si tratta di dati aggregati, estremamente difficili da confrontare con quelli di altri paesi. Gli sforzi, peraltro meritori, effettuati in campo NATO per definire una «Purchasing Power Parity», trovano infatti difficoltà molto rilevanti per l'omogeneizzazione dei dati (ad esempio in Italia i materiali terrestri pagano un'IVA del 18%, mentre i mezzi aerei e navali ne sono esenti). Inoltre, se il 20% del bilancio del Ministero della Difesa è destinato a funzioni diverse dalla difesa nazionale, altri fondi, specie dei Ministeri dell'Industria, della Ricerca Scientifica e Tecnologica e delle Partecipazioni Statali, rappresentano dei finanziamenti indiretti per la difesa. Essi sono di difficile quantificazione. Tuttavia, si possono valutare all'incirca a 200 miliardi di lire all'anno (poco più dell'1% del bilancio).

Occorrerebbe, inoltre, considerare gli oneri non di bilancio, quali quelli rappresentati dalla coscrizione, dalle servitù militari e dalle basi NATO. L'apporto dell'Italia alla difesa collettiva va valutato infine in riferimento alla situazione geostrategica e ai compiti assolti nel quadro NATO. La scarsa ampiezza dello scacchiere nord-orientale italiano, l'intensissima urbanizzazione del corridoio friulano veneto, esteso in senso Est-Ovest per circa 120 Km, la natura montana delle

posizioni di confine, l'esistenza di una fascia fortificata su più linee scaglionate per 60 Km di profondità e la presenza di stati cuscinetto fra le frontiere italiane e le forze del Patto di Varsavia, consentono di formulare un giudizio più positivo sull'apporto italiano all'Alleanza, di quanto avverrebbe basandosi solo su indicatori percentualistici e finanziari.

Le prospettive dell'economia italiana*

L'economia italiana sta riprendendosi dalla fase recessiva che aveva conosciuto dal 1981 al 1983 (variazioni PIL: 1981, +0,2%; 1982, -0,5%; 1983, -0,2%), con un aumento del PIL nel triennio 1984-86 rispettivamente del 2,8, del 2,3 e del 2,7%. Non è ancora sufficiente, pur tenendo conto che in Italia esiste un'economia sommersa, che secondo recenti indagini statistiche ammonterebbe al 10-15% del PIL e che ha conosciuto e conosce un più rapido ritmo di sviluppo. Tuttavia il «controschoc» petrolifero non ha avuto effetti apprezzabili sulla crescita, come, daltronde, è capitato per tutti i paesi OCSE, anche per la diminuzione del potere d'acquisto dei paesi produttori di petrolio che si è riflessa negativamente nelle esportazioni.

Anche il tasso di inflazione dei prezzi al consumo, che nel 1980 aveva superato il 20%, sta rientrando, pur mantenendosi superiore di qualche punto rispetto a quello dei nostri partners e competitori commerciali. Nel 1986 è stato del 6,1% rispetto al 2,4% della Francia, al -0,3% della Germania Federale e al 3,7% dell'UK. Il tasso di inflazione programmato per il 1987 è del 4%, ma il Ministero del Tesoro l'ha recentemente rivalutato al 4,7%, mentre l'OCSE lo valuta al 4% e Prometeia al 4,5%. Negli anni immediatamente seguenti è presumibile che l'inflazione mantenga il livello 1987 o addirittura sia destinata ad aumentare leggermente.

La produttività industriale è migliorata, così come lo sono stati i rapporti di lavoro, con un numero di ore di sciopero inferiore a quello del passato. Le grandi imprese si sono riorganizzate e riequipaggiate negli ultimi cinque anni ed hanno attuato una vigorosa politica di espansione sui mercati esteri. Anche il livello tecnologico è migliorato e sono aumentati in misura molto rilevante i fondi dedicati alla ricerca scientifica e tecnologica.

La disoccupazione è molto rilevante: è dell'11,25% rispetto ad una media OCSE dell'8,25%. Ancora più preoccupante è la distribuzione della disoccupazione. Essa è concentrata nei giovani, come capita pe-

raltro in tutti gli altri stati, e soprattutto in talune regioni meridionali, costituendo un potenziale fattore d'instabilità politico-sociale. Paradossalmente, fatto ancora più strano per un paese tradizionalmente di emigranti, in Italia lavora oltre un milione di stranieri, cioè all'incirca il 5% della forza di lavoro italiana. Tale percento è destinato ad aumentare.

Le prospettive di sviluppo dell'economia italiana nei prossimi anni inducono a molta cautela. Il rapporto di previsione dell'influente istituto econometrico Prometeia, del dicembre 1986, prevede per il 1987 una crescita del PIL del 2,8% (rispetto al 3,5% considerato nel settembre 1986 dai Ministri finanziari e del 3% valutato dall'OCSE) e per il 1988 del 2,7%. Data la forte internazionalizzazione dell'economia italiana la crescita sarà contenuta a meno che non vengano decise politiche particolarmente espansive in altri paesi, in particolare in Germania. Molto verosimilmente l'inflazione si attesterà nel 1987 su valori abbastanza elevati quali quelli di fine 1986 (4,7%) per cui peggioreranno le ragioni di cambio della lira e si verificherà una crescita maggiore delle importazioni rispetto alle esportazioni. La pressione fiscale non potrà aumentare. La situazione economica generale non si presta ad una politica espansiva dei bilanci della difesa. L'aspetto più preoccupante nel futuro dei bilanci della difesa è però costituito dall'enorme deficit pubblico esistente in Italia. Il fabbisogno complessivo dello Stato è ammontato nel 1986 al 14,3% del PIL. Gli obiettivi della politica economica espressi dai Ministri finanziari ne prevedono la riduzione all'8,7% nel triennio '87-'89, con annullamento nel 1990 del fabbisogno al netto degli interessi (poco più del 7% del PIL). A tal fine, le spese correnti dello Stato non dovrebbero accrescersi in termini reali, mentre le spese in conto capitale dovrebbero aumentare ad un tasso non superiore a quello del PIL nel 1987 e leggermente inferiore per gli anni successivi (Ministero del Tesoro: «Obiettivi e strumenti della manovra di bilancio per il triennio '87-'89» - Roma ottobre 1986). Solo in tal modo sarà possibile contenere l'enorme debito pubblico, che ha superato il 100% del PIL. Esso costituisce un potente generatore di nuove spese e di nuovi disavanzi, dato l'ammontare degli interessi. Provoca inoltre un continuo rischio di instabilità finanziaria, poichè il debito pubblico va rinnovato per oltre un terzo ogni anno. Incide infine negativamente sugli investimenti, contribuendo a mantenere elevati i tassi di interesse, soprattutto di quelli a breve termine. Appare indubbio che, solo con un forte contenimento della spesa pubblica si determineranno le premesse per un più rapido sviluppo del PIL

negli anni '90 e quindi spazi finanziari per un cospicuo aumento dei bilanci della difesa (a meno evidentemente che non si determinino fatti del tutto nuovi nella situazione politico-strategica internazionale).

Applicando rigidamente gli intendimenti programmatici delle autorità finanziarie (spese correnti con crescita zero e spese in conto capitale agganciate al PIL), il bilancio della difesa sarebbe destinato in linea di massima a crescere nei prossimi anni del 1,8%. Solo a partire dal 1990, si potrebbero ipotizzare incrementi maggiori. Questa ipotesi finanziaria è prevista anche nella Nota aggiuntiva al bilancio della difesa 1987, presentata al Parlamento dal Ministro Spadolini, che prevede un finanziamento straordinario nel prossimo decennio di taluni programmi che non possono trovare spazio finanziario nell'ipotesi finanziaria prima descritta.

Tale ipotesi finanziaria è giudicata assolutamente inaccettabile dai responsabili militari della difesa. Infatti, le spese per il personale sono destinate inevitabilmente a crescere, anche per la recente approvazione di una legge sul reclutamento, che consente alle Forze Armate di arruolare fino a 65.000 volontari, oltre a consistenti miglioramenti del trattamento dei coscritti. Ma i responsabili militari sono preoccupati soprattutto delle esigenze di ammodernamento dei sistemi d'arma. Esse richiederebbero che l'aliquota di bilancio dedicata all'investimento, aumentasse mediamente nei prossimi dieci anni del 40% in termini reali rispetto a quella prevista nel bilancio 1987. Per l'approvvigionamento e lo sviluppo di nuovi materiali occorrerebbe disporre di 6.500 mld. in lire 1987, rispetto ai 4.500 circa ora disponibili.

La sensibilità attuale delle forze politiche per la sicurezza nazionale, specie per l'elevazione della soglia nucleare e per la situazione in Mediterraneo, fa ritenere con sufficiente sicurezza che i «plafonds», fissati dai Ministeri finanziari senza alcuna considerazione delle esigenze e degli imperativi della difesa, cioè senza nessun approccio programmatico, potranno essere superati. Lo fa ritenere anche la rigidità temporale di taluni programmi maggiori legati a collaborazioni internazionali e, in un certo senso, anche la prevedibile contrazione delle esportazioni italiane di armamenti.

Si può fondatamente ritenere che le spese del personale vengano agganciate alla dinamica dei provvedimenti legislativi che diventeranno operanti nel periodo e che le spese per i materiali e per le infrastrutture possano avere un tasso di incremento del 6% annuo, all'incirca corrispondenti a quello della recente legge

di programma della difesa francese. Pur essendo inferiore di due punti a quanto necessario per un sistematico ammodernamento dell'intero parco, tale ipotesi finanziaria permette di escludere ridimensionamenti traumatici delle forze operative italiane nel prossimo decennio. Preciso che non si tratta di dati ufficiali, ma di semplici considerazioni personali, che considerano la probabilità di un aumento almeno del 4% annuo del bilancio della difesa.

La pianificazione e la politica di spesa del Ministero della Difesa.

La pianificazione e la programmazione della difesa in Italia hanno incontrato difficoltà per diverse ragioni.

In primo luogo, per la mancata unificazione interforze, dati gli scarsi poteri attribuiti allo Stato Maggiore della Difesa e al Direttore Nazionale degli Armamenti. In secondo luogo, per l'inesistenza di ipotesi finanziarie affidabili. Se si fa riferimento al decennio 1977-1987 le variazioni del bilancio di competenza della difesa in termini reali rispetto all'anno precedente sono state le seguenti: +0,36%, +7,31%, +2,44%, -6,47%, +9,62%, +12,3%, +2,4%, +7,15%, +8,86%, +1,4% e +4,5% (previsioni 1987 con tasso d'inflazione programmato del 4%). Ciò dà una idea dell'aleatorietà di uno dei dati di base della programmazione militare.

In terzo luogo, è mancata una struttura di contabilità che collegasse gli input finanziari con le realizzazioni fisiche e con le finalizzazioni operative degli stanziamenti. Pertanto, i finanziamenti non sono generalmente stati correlati ai programmi e alle esigenze della difesa.

In quarto luogo, la difesa è carente nel settore della preventivazione dei costi, mentre le procedure amministrativo-contabili sono particolarmente lente, inadeguate ad una gestione tempestiva ed efficace del bilancio.

Molti progressi sono stati fatti negli ultimi anni, per correggere le quattro carenze prima illustrate.

In primo luogo, è in corso di approvazione da parte del Parlamento una legge di riforma del vertice militare. Essa attribuisce al Capo di Stato Maggiore della Difesa la responsabilità della pianificazione generale e finanziaria interforze e al Direttore Nazionale degli Armamenti quella della realizzazione tecnico-amministrativa dei programmi.

In secondo luogo, si cerca di definire un'ipotesi finanziaria più stabile, che consenta un preciso riferi-

mento per la pianificazione. Invero, però, come si è già prima illustrato, continua a persistere la tendenza di elaborare tale ipotesi finanziaria in astratto, al di fuori cioè da ogni considerazione delle effettive esigenze e programmi delle Forze Armate. Ciò vanifica in pratica ogni positivo effetto ai fini della stabilità della programmazione. Infatti, la forza delle cose inevitabilmente si impone oltre qualsiasi artificioso plafond finanziario. Un'analoga esperienza ha conosciuto recentemente la Francia. Nella legge di programma quinquennale 1984-1988 l'ipotesi finanziaria prevedeva un agancio dei bilanci militari alla crescita del PIL, rispetto a cui dovevano progressivamente aumentare. La nuova legge di programma 1987-1991 prevede invece un'incremento della quota destinata ai materiali del 6% annuo in termini reali. Ciò dovrebbe conferire maggiore stabilità alla programmazione, concorrendo poderosamente al contenimento dei costi dei nuovi sistemi d'arma.

Quando le ipotesi finanziarie non sono realistiche, si determina negli Stati Maggiori la consapevolezza che in qualche modo si dovrà adeguarle alle esigenze restando i fondi necessari. La cosa ha un deleterio effetto inflazionistico sulla spesa militare. La scarsa determinazione dei fondi che si renderanno effettivamente disponibili rispetto alle esigenze, induce gli Stati Maggiori, in tutti i paesi occidentali, a gonfiare le esigenze, sperando nel meglio ed a correggere poi la programmazione in sede di gestione, con slittamenti, ridimensionamenti e cancellazione di programmi e, quindi in definitiva, con una minore efficacia ed economicità della spesa.

In terzo luogo, dal bilancio '85 in poi, al bilancio della difesa suddiviso per capitoli aventi significato solo giuridico contabile, è stata allegata una Nota Aggiuntiva che ripartisce i fondi di previsione secondo cinque missioni operative interforze (difesa a nord-est; difesa a sud; difesa aerea; difesa operativa sul territorio; protezione civile e forze di intervento esterno), a cui si aggiunge un blocco di esigenze comuni, relative ai supporti addestrativi, logistici e territoriali. Questo sistema, in fase di progressivo perfezionamento e di messa a punto, dovrebbe fornire un quadro programmatico che consenta di definire in modo più organico gli obiettivi di forza e le loro priorità. Dovrebbe anche permettere di esplicitare la finalizzazione dei finanziamenti e il loro impatto sull'efficienza della difesa.

In quarto luogo, sono in corso di revisione le procedure contrattuali, per consentire una più efficace gestione del bilancio. Anche l'organizzazione per la preventivazione dei costi è in corso di miglioramento,

mentre la costituzione di un raccordo più organico fra la difesa, l'industria e la ricerca scientifica e tecnologica, con l'istituzione di un Comitato Difesa - Industria avvenuta nel 1984, dovrebbe consentire un migliore coordinamento e una riduzione del divario fra i tempi considerati nella pianificazione e quelli effettivi di realizzazione dei vari programmi.

Fino al 1975, la ripartizione dei finanziamenti fra le Forze Armate avveniva su base percentualistica. A parte il personale militare e civile di carriera, all'Esercito veniva assegnato il 51% dei fondi, alla Marina il 19% e all'Aeronautica il 30%. Erano stati peraltro previsti in taluni casi dei finanziamenti straordinari legati a determinati programmi. Questa ripartizione, ereditata dagli anni cinquanta, era dovuta essenzialmente al fatto che le Forze Armate italiane erano dotate di mezzi ricevuti dagli USA a titolo gratuito o a condizioni finanziarie estremamente favorevoli nel quadro del piano di aiuti militari. Il bilancio della difesa italiana era essenzialmente devoluto alle spese di funzionamento (personale ed esercizio), mentre solo una parte molto limitata (10-12%) era devoluta all'investimento. Con il cessare degli aiuti americani divenne necessario ammodernare con fondi nazionali i mezzi delle Forze Armate. Questo fu parzialmente possibile negli anni '60, in quanto l'espansione economica italiana consentì di aumentare i bilanci della difesa mediamente del 6% all'anno. Tali incrementi divennero impraticabili con la crisi economica degli anni '70. L'aggravarsi del divario fra esigenze e risorse impose una profonda ristrutturazione delle Forze Armate nel 1975. Essa si tradusse nello scioglimento di circa un terzo delle unità operative dell'Esercito, nel netto ridimensionamento dei programmi della Marina e dell'Aeronautica e nella riduzione del personale di leva. Nel contempo il Parlamento approvava tre leggi di finanziamento speciale, una per ciascuna Forza Armata. Esse raddoppiavano all'incirca l'entità dei fondi d'investimento, ed erano collegate con un programma decennale, inteso a sanare

le principali carenze del parco materiali delle tre Forze Armate. Nel 1984 a tali leggi di finanziamento straordinario si aggiungeva una legge speciale per il finanziamento della ricerca e sviluppo di tre programmi maggiori: il cacciabombardiere leggero AMX, l'elicottero antisommergibile EH 101 e il sistema C³I CATRIN dell'Esercito.

L'esplosione dell'inflazione militare («quality index») e soprattutto il fatto che gli stanziamenti ordinari non subirono il ritmo di incremento previsto nel 1975, fecero slittare i programmi decennali prima di cinque anni, poi di altri tre, in misura maggiore per l'Esercito, intermedia per l'Aeronautica e minore per la Marina. Si verificarono pertanto ritardi inaccettabili, che imponevano già nel 1981 e poi nel 1985 una completa revisione dei programmi.

Nel periodo 1975-1980, a seguito dei finanziamenti straordinari, la quota di bilancio dell'Esercito si riduceva dal 51% al 42%; mentre quella della Marina saliva dal 19% al 22% e quella dell'Aeronautica dal 30% al 36% del totale del bilancio depurato delle spese per il personale professionista (32% circa del bilancio), di quelle per i Carabinieri e per le funzioni esterne (19% circa) e di quelle degli organi interforze (5% circa del bilancio).

Oltre a questo movimento «orizzontale» di fondi fra le Forze Armate, che si è stabilizzato negli ultimi anni, si è determinato un maggiore equilibrio fra le spese per il personale, per l'esercizio (mantenimento ed addestramento) e per l'investimento (ammodernamento e ricerca e sviluppo).

Dal 1980 la quota destinata al personale si è progressivamente contratta ed è aumentata quella destinata all'acquisto di beni e servizi, come dimostra la tabella che segue.

Il bilancio della Difesa 1987 è riportato in allegato 1.

In particolare, per le spese più direttamente connesse con le Forze Armate (escludendo l'Arma dei Ca-

Anno	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987*
Personale	48,4	48,4	47,9	45,9	44,4	43,4	42,9	41,1
Beni e servizi	49,2	49,1	48,8	50,6	52,4	53,3	53,7	55,6
Altri	2,4	2,5	3,3	3,5	3,2	3,3	3,4	3,3

* previsioni di bilancio.

rabinieri e le funzioni esterne), nel 1987 il 41% dei fondi è dedicato al personale, il 26% all'esercizio e il 33% all'investimento. Nell'ambito dell'investimento del 33%, il 26% è dedicato al «procurement», il 3,2% alle infrastrutture e il 3% alla ricerca e sviluppo. Particolarmente vigoroso è stato nell'ultimo decennio l'aumento dei fondi dell'investimento che nel 1975 ammontavano per i materiali al 13,5% del bilancio, per le infrastrutture al 2,7% e per la ricerca e sviluppo allo 0,4%.

Si tratta di dati aggregati e perciò riduttivi. Tuttavia sono un indice di un trend sempre più accentuato verso una migliore qualificazione della politica di spesa della Difesa, accordandola come struttura con quella dei paesi più avanzati. E' da notare che le spese nel settore della ricerca e sviluppo sono quelle che stanno conoscendo un maggior ritmo di espansione e che la loro entità in termini reali si è più che triplicata negli ultimi cinque anni.

Per quanto riguarda la suddivisione del bilancio fra le varie missioni operative interforze la prima missione interforze, relativa alla difesa a nord-est, assorbe circa il 23% dei fondi (22,8% nel 1987); quelle relative alla difesa a sud e alla difesa aerea il 12% dei fondi ciascuna (11,8% e 11,9% nel 1987), la difesa operativa del territorio e le forze d'intervento hanno il 12,5% dei finanziamenti e le funzioni di supporto oltre il 40% (nel 1987 il 41,1%) delle disponibilità della Difesa.

Il peso delle organizzazioni di supporto deriva da due fattori. Per l'organizzazione addestrativa, peraltro destinata a dare vita all'emergenza ad unità di mobilitazione, dal fatto che la massa dei militari è di leva, con durata di servizio molto ridotta, e quindi con un gran numero di personale in addestramento di base. Per l'organizzazione logistica e territoriale, il mancato ridimensionamento deriva essenzialmente da ragioni di carattere politico-sociale, in conseguenza dell'opposizione delle organizzazioni sindacali del personale civile. Comunque, è stato approntato un programma di ridimensionamento che dovrà alleggerire tale organizzazione e attribuirle una maggiore funzionalità, recuperando risorse finanziarie e di personale (il 58% del costo delle organizzazioni di supporto è rappresentato dalle spese per il personale, contro il 26% dell'incidenza del personale sul costo delle missioni operative interforze).

L'esame sinora condotto non sarebbe completo senza un breve cenno ai problemi che pongono l'attuale sistema di reclutamento e la diminuzione delle classi

di leva, nonché quelli del trattamento economico e infine quelli connessi con l'esigenza di dare inizio ad un organico piano infrastrutturale.

Tutti questi problemi avranno in futuro implicazioni finanziarie molto rilevanti.

In primo luogo le Forze Armate italiane sono fondate su una coscrizione obbligatoria di dodici mesi per l'Esercito e l'Aeronautica e di diciotto mesi per la Marina, che nei prossimi due anni* sarà ridotta anch'essa a dodici mesi. Attualmente su una forza complessiva di 390.000 uomini (che verrà ridotta a 370.000 entro il 1990), solo 120.000 circa sono professionisti o volontari a ferma prolungata, mentre ben 270.000 sono di leva. Inoltre, a partire dall'inizio degli anni '90, il gettito della leva non sarà più in grado di soddisfare le esigenze organiche.

Una recente legge ha consentito di aumentare il numero dei volontari di truppa fino ad una consistenza pari al 19% della forza totale (più 5.000 extra per la Marina), con l'arruolamento di 65.000 volontari circa al posto di un analogo numero di coscritti. Ma i volontari costano, anche perchè le Forze Armate dovranno competere con le Forze di Polizia, la cui consistenza supera in Italia le 250.000 unità. E' previsto inoltre un aumento di Sottufficiali e l'adozione di un reclutamento volontario femminile. Tutti questi provvedimenti comporteranno nel prossimo decennio un aumento cospicuo delle spese per il personale, anche se difficilmente quantificabile allo stato attuale, poichè dipenderà dall'effettivo andamento dei reclutamenti volontari.

Si dovrà inoltre adeguare il trattamento economico del personale in servizio continuativo, anche per evitare un numero troppo elevato di dimissioni soprattutto dei militari in possesso delle specializzazioni più pregiate.

Questi provvedimenti potranno provocare un cospicuo aumento degli oneri per il personale; essi potranno ammontare anche al 20% in più delle attuali spese alla fine del prossimo decennio. Inoltre è stato di recente impostato un piano di riorganizzazione delle infrastrutture militari, sia per migliorare lo standard di vita del personale sia per trasferire le infrastrutture al di fuori dei centri urbani. Il piano è decennale ed è stato programmato per 10.000 miliardi di lire, di cui solo metà potrà essere finanziato con assegnazione aggiuntiva al bilancio della difesa e con il ricavato dalle alienazioni delle infrastrutture ora esistenti.

Senza l'adeguamento del bilancio della difesa tali provvedimenti potranno essere attuati solo parzialmente e comunque rischiano di ridurre ulteriormente i già insufficienti fondi destinati ai nuovi sistemi d'arma.

Condizionamenti che i vincoli di bilancio pongono al nuovo modello di difesa.

L'evoluzione della situazione economica generale e la politica della spesa pubblica preannunciata dalle autorità economiche e finanziarie pongono grossi interrogativi circa la compatibilità dei programmi della difesa con i finanziamenti che verranno realmente allocati alle Forze Armate nel prossimo decennio.

L'ipotesi finanziaria di limitare l'incremento del bilancio della difesa al PIL, per quanto riguarda le spese di beni e servizi (60% del totale), e di mantenere a crescita zero le spese per il personale è del tutto irrealistica. Comporterebbe infatti un incremento solo dell'1,8% circa in termini reali. In pratica, è già smentita dai fatti. Infatti la recente legge sul reclutamento di leva e volontario ha comportato già nel 1987 un aumento dell'1,5% delle spese per il personale, che aumenterà progressivamente nei prossimi anni con il reclutamento di volontari e con la riduzione della ferma di leva nella Marina anche a prescindere dall'esigenza di adeguare il trattamento economico del personale in servizio, anche per diminuire l'esodo degli elementi a specializzazione più pregiata (a parte ogni altra considerazione l'accelerato «turnover» degli specialisti costa moltissimo: nel 1986 le Forze Armate hanno perduto per dimissioni dal servizio circa 100 piloti e 1.600 sottufficiali). C'è inoltre da segnalare il già avvenuto accantonamento di 550 miliardi nel triennio 1987-89 per dare inizio al piano di ammodernamento infrastrutturale a cui si è prima accennato (aumento dell'1% circa dell'intero bilancio della difesa).

Nel rapporto 1986 della Commissione Tecnica per la spesa pubblica vengono tracciate alcune ipotesi di blocco dell'aumento delle spese per il personale: limitazione al semplice «turnover» sull'assunzione del personale civile della Difesa, che ora ammonta a 57.000 u. rispetto alle 72.000 previste e riduzione dei contingenti di leva. Tuttavia, la recente legge sul reclutamento prevede la progressiva sostituzione dei militari di leva nei servizi di caserma con personale civile. Data la scarsa mobilità di questa categoria di personale, è pressoché impossibile soddisfare al disposto di tale legge senza nuove assunzioni, anziché con il reimpiego del personale civile già in servizio e che si potrebbe rendere disponibile con un ridimensionamento degli enti territoriali e logistici delle Forze Armate. Inoltre, i Carabinieri, il cui trattamento economico è agganciato con quello della Polizia di Stato, hanno avuto sostanziosi incrementi di trattamento economico e quello degli altri militari sarà prima o poi allineato

con gli aumenti recenti avuti dal personale civile dello Stato. La riduzione del contingente di leva non è in condizioni di compensare l'incremento di spesa per il personale. Un soldato di leva ha un costo diretto, addestramento di base compreso, di circa 7 milioni all'anno. Per recuperare i 400-500 miliardi di aumenti per le altre categorie di personale, che sembrano realisticamente prevedibili nei prossimi anni, occorrerebbe ridurre di 70-60.000 unità il contingente di leva. Ciò è impossibile anche con i più drastici ridimensionamenti ipotizzabili ed un completo ridimensionamento di tutte le Forze Armate.

Il problema principale che si pone è quello dell'adeguamento del «procurement», specie per i «major equipments», nonché dei fondi per la ricerca e sviluppo, anche in accordo con i nuovi programmi di collaborazione internazionale (EFA, CTP dell'IEPG, NFR 90, programmi connessi con le ET, ecc. ecc.). Il parco di materiali esistenti presenta settori ormai obsoleti non solo operativamente ma anche tecnicamente, con conseguenti bassi livelli di efficienza e elevati costi di «maintenance». Anche nell'ipotesi di non soddisfare completamente le esigenze minime individuate dagli Stati Maggiori (6.500 miliardi all'anno nel prossimo decennio per l'investimento per i materiali, rispetto ai 4.500 disponibili nel 1987), non appare sicuramente possibile avere nel settore un incremento annuo inferiore al 6% in termini reali (le esigenze reali richiederebbero un incremento dell'8%). In caso contrario si dovrà procedere ad un radicale ridimensionamento delle forze e alla cancellazione di programmi essenziali, determinando grossi buchi nelle capacità difensive nazionali. Inoltre, qualora i fondi disponibili per l'investimento non potessero essere incrementati in misura adeguata, si determinerebbero implicazioni molto negative nell'industria nazionale degli armamenti, che ora è in grado di soddisfare all'80% i fabbisogni delle Forze Armate, rispetto al 30-40% di 25 anni fa. Sarebbe inevitabile ricorrere a consistenti approvvigionamenti dall'estero e si comprometterebbero anche le prospettive esportative e una partecipazione nazionale qualificata tecnologicamente ai cosviluppi e alle coproduzioni in ambito europeo ed atlantico. Si rischierebbe in sostanza di perdere la sfida tecnologica degli anni 90, determinando una situazione che sarebbe ben difficile correggere anche in caso di cospicuo aumento dei bilanci della difesa nella seconda metà degli anni '90. Il «retrofitting» dei materiali più vecchi non può rappresentare una risposta al problema. La collaborazione internazionale in ambito europeo e atlantico sotto

l'attuale forma di ripartizione dei programmi, non produce un abbattimento notevole dei costi, nè appare probabile, per motivi politici ed industriali, una specializzazione delle singole nazioni per la produzione di determinati sistemi d'arma. Anche la collaborazione con gli USA incontra notevoli difficoltà, specie per l'Italia, nonostante che nuove prospettive siano state aperte dagli emendamenti Nunn e Quayle. Infine, non sono ipotizzabili recuperi se non marginali dalle organizzazioni di supporto, per la difficoltà di ridimensionamento degli enti in cui opera personale civile, data la scarsissima mobilità del mercato del lavoro in Italia.

L'attuale programmazione delle Forze Armate prevede un ammodernamento abbastanza di «routine» delle forze destinate alla difesa a nord-est, e di quelle per la difesa a sud, il rinnovamento della difesa aerea e la messa a punto della FIR. Prevede anche l'acquisizione di una capacità di rifornimento in volo, di velivoli «early warning» e di una capacità di ricognizione satellitare sviluppata con la Francia. Infine, è all'esame del Parlamento il programma di dotare l'incrociatore tutto-ponte Garibaldi di STO/VL, finalizzati alla difesa aerea delle forze navali operanti al di fuori del raggio degli intercettori basati a terra, ma anche in grado di assicurare un certo sostegno di fuoco alla FIR. Tale programmazione richiederebbe un incremento annuale nel prossimo decennio del 6% del bilancio della difesa, ma tutto considerato con adattamenti marginali manterrebbe sostanziale validità anche con un incremento del 4%, da elevare ulteriormente nella seconda metà degli anni novanta.

Qualora le risorse del bilancio della difesa presentassero un forte divario rispetto alle esigenze del mantenimento delle attuali strutture e dei programmi di ammodernamento pianificati, si porrebbero essenzialmente tre opzioni.

La prima è quella di un mantenimento delle attuali strutture e di una riduzione dei programmi di ammodernamento, tendendo a mantenere ancora in servizio materiali obsoleti, provvedendone a revisioni caratterizzate da un'efficacia/costo non molto elevata. La cosa, beninteso, si riferisce soprattutto alle forze terrestri.

La seconda, che sotto certi aspetti è analoga alla prima, è di procedere ad una riduzione pressochè equilibrata delle risorse pianificate per le varie missioni operative, non differenziando cioè sostanzialmente le attuali priorità, ma riducendo le strutture a favore dell'ammodernamento.

La terza opzione è quella di procedere a tagli differenziati di risorse per le diverse missioni operative interforze. In sostanza, si tratterebbe di penalizzare maggiormente la difesa a nord-est, cioè le forze terrestri, rispetto a quella a sud, cioè le forze navali, o viceversa. Evidentemente si dovrebbe incidere anche sulle forze aeree, su quelle per la difesa del territorio e su quelle di intervento rapido. Ma si tratterebbe per esse sostanzialmente di una compressione verticale, per rendere meno traumatico lo spostamento di risorse da nord-est a sud o viceversa.

La prima opzione appare in linea di massima inaccettabile, in quanto comprometterebbe nel futuro l'efficienza delle Forze Armate, anche in caso di aumento cospicuo dei bilanci della difesa a partire dalla metà degli anni '90. L'unico suo aspetto positivo sarebbe quello di presentarsi in migliori condizioni ai negoziati per la limitazione delle forze convenzionali in Europa, in cui i fattori quantitativi peseranno sicuramente più di quelli qualitativi.

La seconda opzione comporterebbe una diminuzione generale delle forze e un ridimensionamento molto forte delle strutture e dei programmi.

Ad esempio, l'Esercito potrebbe far maggiore ricorso alla mobilitazione e nella sua struttura avrebbero maggiore peso le componenti leggere rispetto a quelle più sofisticate. Nel settore della difesa aerea si potrebbe rinunciare in particolare a qualche componente, come ad esempio alla sostituzione dei Nike. Molto verosimilmente si potrebbe dover anche rinunciare all'acquisizione di una capacità nazionale di «early warning», al rifornimento in volo e al miglioramento delle capacità di trasporto. La Marina non sarebbe più in grado di effettuare azioni di sea control e di supporto alla 6ª Flotta nel Mediterraneo centro-orientale, e dovrebbe limitarsi al Mediterraneo centro-occidentale e alla difesa costiera. I programmi relativi alla FIR dovrebbero essere fortemente ridimensionati.

La terza opzione comporterebbe una completa revisione dell'attuale struttura delle forze e degli attuali programmi di approvvigionamento.

Tutte e tre le opzioni comporterebbero la rinuncia all'elevazione della soglia nucleare e una maggiore dipendenza non solo in campo navale ed aereo, ma verosimilmente anche terrestre, dal sostegno dell'Alleanza, cioè da rinforzi esterni.

Molto verosimilmente, ma si tratta di un'opinione solo personale, l'opzione di più probabile adozione è la seconda, con qualche aspetto della prima. Infatti,

l'attuale quadro della minaccia non è destinato a mutare in misura molto notevole e non sarebbero quindi giustificabili sensibili variazioni dell'attuale assetto delle Forze Armate, cioè dell'equilibrio che si è determinato

fra le loro varie componenti. Ma questo è un argomento che esula dall'esame economico-finanziario dei condizionamenti di bilancio sul modello di difesa, per investire problematiche di natura strategico-operativa.

BILANCIO DELLA DIFESA 1987

RIPARTIZIONE DELLE RISORSE PER MISSIONI OPERATIVE (mld. di lire)

MISSIONI OPERATIVE SETTORI DI SPESA	1 Mix - int Difesa Nord - Est	2 Mix - int Difesa a Sud	3 Mix - int Difesa aerea	4 Mix - int Difesa territorio	6° Blocco Supp. Tec. logistico	Totale	bil. * 1986
1. PERSONALE							
a. Personale Militare							
- in SPE	387,2	137,3	257,8	400,1	1.401,3	2.583,7	2.369
- di leva, cpl rich.	565,2	124,7	150,2	348	747,1	1.935,2	1.776
b. Personale civile					1.106,7	1.106,7	1.013
c. Pensioni provvisorie					550	550	495
Totale 1.	952,4	262	408	748,1	3.805,1	6.175,6	5.653
2. ESERCIZIO							
a. Addestramento	213,5	160,3	100,5	133,1	245,5	852,9	765
b. Sostegno tec. - log.	434,3	291,3	283,1	332,2	661	2.001,9	1.803
c. Infrastrutture	111,7	32,4	48,1	111,6	161,9	465,7	411
d. Esig./C. di/Enti/Un.	146,8	34,7	41,6	100,2	409,3	732,6	759
e. Fitto immobili canoni acqua e luce	63	10,5	21	10,5	105	210	196
f. Provvidenze	18,3	4,2	5,4	19,9	37,7	85,5	80
Totale 2.	987,6	533,4	499,7	707,5	1.620,4	4.348,6	4.014
3. INVESTIMENTO							
a. Amm.to e Rinn.to							
- mezzi e materiali	1.302	974,6	831,8	451,4	345,4	3.905,2	3.510
- infrastrutture					594,8	594,8	710
b. Ricerca e sviluppo	238,7	78,9	111,3	32,5	10,6	472	397
Totale 3.	1.540,7	1.053,5	943,1	483,9	950,8	4.972	4.617
Totale 1. 2. 3.	3.480,7	1.848,9	1.850,8	1.939,5	6.376,3	15.496,2	14.284
Carabinieri						3.164,7	2.867
Funzioni esterne						389,5	346
TOTALE GENERALE	3.122	1.796	2.004	1.793	5.653	19.104,4	17.602

Fonte: Nota Aggiuntiva 1987

(*) Nel 1986 la ripartizione percentuale dei fondi per missione operativa è stata analoga a quella del 1987.

